



Berne, le 31 janvier 2024

Capacité de défense et coopération

Rapport du Conseil fédéral en réponse aux
postulats 23.3000 CPS-E du 12 janvier 2023 et
23.3131 Dittli du 14 mars 2023

Table des matières

| | | |
|----|---|-----------|
| 1 | Introduction..... | 3 |
| 2 | Postulats..... | 3 |
| | <i>Partie I : postulat CPS-CE 23.3000.....</i> | <i>4</i> |
| 3 | Orientation de l'armée vers la capacité de défense..... | 4 |
| 4 | Mesures à court et à moyen termes..... | 16 |
| 5 | Sécurité en matière de planification financière..... | 17 |
| 6 | Considérations supplémentaires sur la politique de défense..... | 18 |
| | <i>Partie II : postulat Dittli 23.3131</i> | <i>21</i> |
| 7 | Coopération internationale et neutralité | 21 |
| 8 | Coopération actuelle et potentiel de développement dans le domaine de la défense... | 22 |
| 9 | Attentes de l'OTAN envers la Suisse | 27 |
| 10 | Possibilités et limites de la coopération..... | 29 |
| 11 | Finances | 30 |
| | <i>Partie III : conséquences des postulats 23.3000 et 23.3131</i> | <i>30</i> |
| 12 | Nécessité de légiférer | 30 |
| 13 | Conclusions | 32 |

1 Introduction

Depuis l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014, la politique de sécurité de la Suisse est orientée vers une dégradation de la situation : le rapport sur la politique de sécurité (RAPOLSEC) 2016 signale le risque accru de crises graves sur une ligne de fracture est-ouest à travers le continent européen et celui de 2021 souligne concrètement le danger d'une escalade militaire à la frontière russe. Depuis 2017, le DDPS a présenté les plans de renouvellement des capacités et des moyens : en 2017, avec le rapport sur l'avenir de la défense aérienne, en 2019, avec celui sur l'avenir des forces terrestres, et en 2021, avec celui concernant le domaine cyber.

Reste que l'attaque militaire de la Russie contre l'Ukraine en février 2022 a provoqué un tournant dans la politique de sécurité. Son importance et les premiers effets sur la politique de sécurité de la Suisse sont décrits dans le rapport complémentaire au RAPOLSEC de septembre 2022. Le Conseil fédéral y déclare avoir globalement évalué correctement l'orientation prise jusque-là dans la politique de sécurité. Vu la détérioration marquante de la situation, il faut cependant accélérer la modernisation des capacités et des moyens de l'armée afin de renforcer la capacité de défense. De surcroît, il faut donner à la politique de sécurité et de défense de la Suisse une orientation plus marquée vers la coopération internationale.

Sur la base de ces rapports, l'armée a présenté, en août 2023, comment elle entendait en concrétiser les lignes directrices sur le plan de la sécurité. Le document intitulé « Renforcer la capacité de défense – Montée en puissance : objectifs et stratégie » a aussi satisfait à l'exigence plusieurs fois exprimée par le Parlement d'afficher les mesures considérées comme nécessaires par l'armée pour accomplir ses missions, même dans un environnement conflictuel futur, ainsi que les coûts correspondants. Le contenu est dans la droite ligne des RAPOLSEC et des rapports de base.

Les postulats 23.3000, Renforcement de la capacité de défense de la Suisse, et 23.3131, Renforcer la coopération avec l'OTAN dans le domaine de la défense, sans adhésion !, reprennent les deux domaines d'action centraux du rapport complémentaire au RAPOLSEC. Étant donné que le renforcement de la capacité de défense et l'intensification de la coopération internationale sont interdépendants et s'étayaient mutuellement, les deux postulats sont traités dans le cadre d'un seul et même rapport.

Le présent rapport indique comment l'orientation prise en ce qui concerne le développement des capacités militaires peut se concrétiser et quelles sont les adaptations légales qui en résultent. Il constitue donc un maillon entre le rapport complémentaire au RAPOLSEC et le message sur l'armée 2024, d'une part, et la révision prévue en 2026 de la loi sur l'armée, d'autre part, qui seront tous deux soumis aux Chambres fédérales en 2024.

2 Postulats

Postulat de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des États : 23.3000

Le 1^{er} mai 2023, le Conseil des États a adopté le postulat 23.3000, Renforcement de la capacité de défense de la Suisse, qui demande au Conseil fédéral d'exposer, le plus rapidement possible, mais au plus tard d'ici au mois d'août 2023, comment renforcer cette capacité vu la résurgence des conflits armés, tel que celui qui sévit en Ukraine. Il lui demande en particulier de répondre aux questions suivantes :

1. Comment conçoit-il une armée future qui soit recentrée sur sa mission première, à savoir la défense, sous l'angle des aspects suivants : doctrine militaire, capacités, structures, instruction, systèmes, personnel, immeubles et frais d'exploitation ?
2. Quelles mesures le Conseil fédéral prévoit-il de prendre à court et moyen terme pour renforcer la capacité de défense de l'armée ?

Capacité de défense et coopération

3. Comment garantir à l'armée une sécurité en matière de planification financière, compte tenu de la situation financière de la Confédération et du nombre de systèmes qui devront être mis hors service ces prochaines années ?
4. Il manque à la Suisse une stratégie de sécurité et de défense découlant du rapport sur la politique de sécurité. Une telle stratégie vise à montrer notamment comment, outre l'armée, le Resistance Operating Concept de la Suisse peut être maintenu dans une situation de défense (mesures psychologiques, couverture médiatique, cyberspace, etc.) et la résilience du pays, renforcée.

Postulat Dittli : 23.3131

Le 12 juin 2023, le Conseil des États a adopté le postulat 23.3131, Renforcer la coopération avec l'OTAN dans le domaine de la défense, sans adhésion !, du conseiller aux États Josef Dittli. Le Conseil fédéral est chargé maintenant d'exposer dans un rapport comment approfondir et institutionnaliser la coopération avec l'OTAN dans le domaine de la défense, sans adhérer à l'organisation et dans le respect du droit de la neutralité. Le rapport a pour but de montrer diverses possibilités à ce propos et d'indiquer les contributions que la Suisse peut apporter à ce genre de coopération, de même que ce que l'OTAN attend, voire exige, de notre pays. Il sert aussi à présenter les capacités militaires dont la Suisse doit disposer pour pouvoir participer aux différents projets (y compris l'estimation des coûts en rapport). Le rapport doit indiquer les éventuelles adaptations légales requises. Lorsqu'il a accepté le postulat, le Conseil fédéral a décidé de répondre en même temps au postulat 23.3000 sur le renforcement de la capacité de défense de la Suisse, étant donné que le renforcement de cette capacité et l'intensification de la coopération internationale sont interdépendants et s'étayent mutuellement.

Partie I : postulat CPS-CE 23.3000

3 Orientation de l'armée vers la capacité de défense

Le RAPOLSEC 2021 et le rapport complémentaire, qui date de 2022, ont posé les bases du développement à moyen et à long termes de l'armée. Celle-ci, ces dernières années, a élaboré et constamment développé les bases nécessaires à sa future configuration. La guerre en Ukraine a confirmé sur le fond les grandes lignes définies dans les planifications. Elle a montré aussi que désormais, aujourd'hui plus qu'hier, le temps presse.

Au début de l'année 2024, le Conseil fédéral soumettra pour la première fois aux Chambres fédérales un message sur l'armée décrivant le développement des capacités à un horizon de douze ans et les dépenses d'investissement prévues¹. Le message sur l'armée contient des scénarios de menaces tirés du RAPOLSEC et de son rapport complémentaire et les examine sous l'angle de leur probabilité de survenance et de l'étendue des dommages. Des variantes en sont déduites pour le futur profil de capacité de l'armée, avec à chaque fois diverses lignes stratégiques, et sont soumises pour décision. À ce sujet, un arrêté fédéral, présentant les valeurs de référence allant dans ce sens, sera présenté au Parlement. En outre, le plafond des dépenses sur quatre ans, le programme annuel d'armement et immobilier ainsi que, pour la première fois, un crédit de quatre ans pour le matériel de l'armée destiné à améliorer la sécurité de la planification, seront demandés.

La question de savoir comment l'armée peut renforcer sa capacité de défense est au centre du postulat 23.3000. Le fait de se concentrer en priorité sur la mission de défense de l'armée ne s'accompagne pas d'une réduction des prestations dans l'appui subsidiaire aux autorités

¹ Arrêté du Conseil fédéral du 4 juin 2021 : [Le Conseil fédéral renforce l'implication du Parlement dans l'orientation de l'armée à long terme \(admin.ch\)](#).

Capacité de défense et coopération

civiles ou dans la promotion militaire de la paix. Au contraire, ces deux dernières missions tirent profit du renforcement de la capacité de défense dès lors qu'une armée plus forte peut compléter plus efficacement les autres instruments de la politique de sécurité et augmenter leur capacité à durer lors d'une crise. La promotion militaire de la paix est aussi une composante essentielle pour le Conseil fédéral dans son intention d'intensifier la coopération internationale. L'armée peut ainsi profiter des expériences et des standards d'autres forces armées et contribuer en même temps, avec ses capacités, à la sécurité en Europe. Le Conseil fédéral a ainsi manifesté, depuis près de trois ans déjà, sa volonté de développer la promotion militaire de la paix². Depuis, les huit recommandations, qui avaient été soumises en ce temps-là au Conseil fédéral dans un rapport d'expertise du DDPS, ont été successivement mises en œuvre.

3.1 Doctrine

L'armée sert à prévenir la guerre et à maintenir la paix. Elle remplit cette mission en développant continuellement sa capacité de défense et en participant à l'effort international de promotion militaire de la paix. De par sa seule existence, sa disponibilité et son équipement, elle contribue préventivement à assurer la sécurité, la paix et la stabilité.

Partant des directives politiques, la doctrine initie l'orientation future de l'armée. Elle définit comment l'armée aborde ses missions. Il est loisible d'en déduire les capacités dont elle a besoin, la manière dont elle doit s'organiser ainsi que l'instruction et l'équipement nécessaires à cet effet.

La doctrine est établie avec la défense en point de référence. Étant donné la diversité et le nombre des menaces potentielles, la défense doit aujourd'hui être comprise de manière plus large que par le passé. Il ne s'agit plus seulement de savoir se défendre contre une attaque armée, de conduire les forces armées étatiques depuis l'extérieur du pays. Certains développements ont contribué à rendre moins nette la distinction entre menaces internes et externes, ainsi qu'entre attaques armées entre États et attentats perpétrés par des acteurs non étatiques, ce qui a un impact sur les objectifs de la défense et la manière dont il faut engager l'armée pour espérer repousser ces menaces. Dans un tel contexte, défendre implique que des formations militaires soient en mesure de combattre, protéger et aider simultanément dans un même secteur.

Un agresseur pourrait atteindre ses objectifs par d'autres moyens qu'une attaque armée de grande envergure. Il pourrait chercher, dans le cadre d'un conflit hybride, à déstabiliser le pays par des actions successives et à restreindre la capacité d'action des autorités. Des forces armées seraient probablement, dans un tel cas de figure, déployées à la frontière pour constituer une ligne menaçante tandis que des forces non conventionnelles mèneraient à l'intérieur du pays des opérations infraguerrilles, à couvert.

En cas d'escalade de la violence, un engagement subsidiaire de sûreté pourrait être transformé sans transition en engagement de défense du pays. La question de savoir si l'intervention de l'armée dans un conflit hybride doit être effectuée à titre subsidiaire, en appui aux autorités civiles, ou sous forme d'engagement dans son rôle premier de défense, est une décision politique. Tout dépend de l'ampleur de la menace : si l'intensité et la portée de cette dernière sont telles que l'intégrité territoriale, la population dans son ensemble ou l'exercice du pouvoir étatique sont menacés et que seuls des moyens militaires sont à même d'y faire face, l'armée peut être engagée en service actif pour assurer la défense.

² Lors de sa séance du 25 novembre 2020, le Conseil fédéral a chargé le DDPS de poursuivre sur la voie fixée par le rapport d'experts du 9 novembre 2020 sur le développement de la promotion militaire de la paix et d'appliquer ses huit recommandations.

Capacité de défense et coopération

L'implication ou non de la Suisse dans une guerre dépendra aussi de sa capacité à assurer la défense de son territoire. L'armée doit donc être capable de dissuader l'adversaire d'entreprendre une attaque armée dans tous les espaces d'opération (sol, air, cyberspace, espace électromagnétique, espace exoatmosphérique et espace de l'information). Cela implique aussi de pouvoir juguler le potentiel d'agression d'un adversaire sur une longue distance en montrant explicitement que l'armée entend et peut répondre efficacement à une attaque armée. L'appréciation de la crédibilité de la capacité de défense dépend au final toujours de l'adversaire potentiel.

Si l'on ne parvient pas à empêcher un adversaire de vouloir l'escalade, il pourrait décider de lancer une attaque armée. Les opérations militaires comprennent des forces coordonnées qui agissent en réseau et simultanément dans tous les espaces d'opération. L'armée doit pouvoir assurer la défense contre ce type d'attaque de manière autonome, au moins pendant un certain temps. L'objectif est de provoquer rapidement une décision afin que la population et l'infrastructure du pays soient touchées le moins possible.

Si la Suisse subit une attaque armée, les obligations légales en lien avec la neutralité tombent. La Suisse est alors libre de se défendre collectivement avec ses voisins ou en collaborant avec une alliance comme l'OTAN. Une telle coopération n'est cependant possible que si l'Armée suisse est en mesure de fournir des prestations substantielles. Formulé autrement, cela signifie qu'aucun partenaire ne sera prêt à coopérer avec la Suisse s'il doit porter à lui seul l'entier de la charge.

3.2 Capacités

L'armée doit pouvoir faire face aujourd'hui à une multitude de menaces. Le cas échéant, un agresseur commence par cibler les vulnérabilités et par exploiter les lacunes en matière de capacités. Moins il y a de lacunes, moins l'adversaire a de possibilités d'action. C'est pourquoi il ne serait pas indiqué de concentrer les capacités militaires uniquement sur une partie des menaces potentielles. En outre, un profil de capacités large et équilibré permet à l'armée de compléter de manière plus efficace les autres instruments de la politique de sécurité et de renforcer leur capacité à durer. Il accroît aussi la liberté d'action si les autorités politiques décidaient d'engager l'armée dans une coopération avec d'autres forces armées.

L'armée a donc besoin de disposer de capacités dans tous les espaces d'opération. Elle a aussi besoin de capacités dans le domaine de la conduite afin de coordonner les effets voulus. Enfin, la logistique doit garantir que la troupe est approvisionnée en biens de consommation pendant toute la mission et que le matériel reste opérationnel même en cas de sollicitation continue.

Ci-après, un bref condensé des capacités ambitionnées dans les domaines de la conduite et du renseignement dans les espaces d'opération sol, air, cyberspace, électromagnétique, exoatmosphérique et de l'information, ainsi que dans les domaines de la logistique et des affaires sanitaires.

3.2.1 Conduite et service de renseignement

Avoir une longueur d'avance sur l'adversaire en matière de savoir et de décisions est un facteur de réussite essentiel dans un conflit. C'est pourquoi il s'agit de rechercher des informations le plus rapidement possible et de consolider l'image de la situation pour aboutir à des décisions qui peuvent être relayées immédiatement à ses propres formations afin que celles-ci puissent agir rapidement et avec précision. Pour améliorer l'échange continu de renseignements, il importe de renouveler et de compléter en permanence les systèmes d'information et de télécommunication nécessaires en fonction des progrès technologiques. La condition préalable

Capacité de défense et coopération

au fonctionnement des nouveaux systèmes est de disposer de capacités de calcul et de transmission suffisantes.

Pour augmenter l'efficacité dans le domaine du renseignement, il faut, outre une capacité d'analyse plus importante, des capteurs plus nombreux et plus performants dans tous les espaces d'opération, notamment des drones de toutes tailles, et une meilleure capacité d'exploration des signaux dans l'espace électromagnétique. Il s'agit aussi d'accroître le recours aux données fournies par les capteurs de satellites.

L'interopérabilité est essentielle pour les échanges de données et les processus de conduite. Les standards garantissent la coopération militaire avec des partenaires et le bon fonctionnement des systèmes militaires parmi la troupe. Dans les pays voisins, ces standards sont définis principalement dans le cadre de l'OTAN.

3.2.2 Capacités au sol

La défense reste la compétence centrale des forces terrestres. Compte tenu de l'augmentation constante des surfaces urbanisées, les forces terrestres doivent s'orienter à l'avenir vers des engagements essentiellement en terrain bâti et être en mesure, simultanément et dans le même secteur d'engagement, de combattre, de protéger et d'aider ou au moins de passer rapidement d'une tâche à l'autre. Cette forme de défense est très exigeante en matière de conduite, d'instruction et de matériel. Pour mieux s'adapter à un environnement opérationnel en urbanisation croissante, les forces terrestres doivent être équipées de systèmes polyvalents, plus légers et plus mobiles. Pour éviter de perdre du terrain ou pour reconquérir le terrain perdu, il est nécessaire, à l'avenir aussi, de toujours combiner des chars de combat, des chars de grenadiers, des sapeurs de chars et le feu indirect.

Un élément important de la conduite du combat interarmes est la capacité à neutraliser avec précision par le feu indirect des objectifs-clés à différentes distances. Les munitions modernes augmentent à la fois la portée et la précision. Les drones améliorent considérablement la direction du feu et de l'exploration des effets. La digitalisation quant à elle réduit fortement le délai entre l'identification d'une cible et sa neutralisation.

Des possibilités de combattre des objectifs-clés à plus grande distance avec le feu de longue portée sont actuellement examinées. Les drones armés, les missiles air-sol, les munitions rôdeuses³ ou les lance-roquettes, par exemple conviennent pour ce faire. Le feu de longue portée a un effet dissuasif considérable. Il sert notamment à signaler à un adversaire potentiel les coûts et les risques élevés d'une attaque contre la Suisse.

3.2.3 Capacités aériennes

La protection de l'espace aérien est un élément clé de la capacité de défense. Avec l'acquisition de 36 avions de combat F-35A et de cinq unités de feu du système de défense sol-air (DSA) de longue portée Patriot et ses missiles, il ne s'agit pas seulement de remplacer les systèmes existants, mais aussi d'étendre considérablement les capacités de défense aérienne. Ces nouveaux moyens permettent de combattre aussi bien des avions, des drones et des missiles de croisière que des missiles de courte portée dans l'espace aérien supérieur et augmentent considérablement la capacité de mener des actions en réseau dans l'ensemble des espaces d'opération. Une protection durable de l'espace aérien contre un adversaire fort n'est toutefois possible que dans le cadre d'une coopération. Des lacunes au niveau des capacités subsistent néanmoins dans l'espace aérien inférieur. L'objectif est de pouvoir combattre non seulement des avions et hélicoptères de combat volant à basse altitude, mais également des missiles

³ Munitions de précision télécommandées pouvant tournoyer longuement au-dessus d'une zone cible.

Capacité de défense et coopération

de croisière, des engins guidés en phase finale et des drones, afin de protéger les objectifs-clés, en particulier les infrastructures civiles et militaires critiques, et les propres forces terrestres.

En dehors des sites destinés au transport aérien, les Forces aériennes disposent encore de trois bases aériennes d'où peuvent décoller des avions de combat : Payerne, Meiringen et Emmen. La concentration sur quelques sites rend ces moyens vulnérables aux systèmes d'armes à longue portée. L'armée cherche à limiter ce risque en développant sa capacité à décentraliser et répartir rapidement ses ressources à travers tout le pays.

3.2.4 Capacités dans le cyberspace et l'espace électromagnétique

Les actions dans le cyberspace ne sont plus seulement liées à un conflit ; elles font désormais partie du quotidien. Les technologies et les systèmes se développent à une vitesse fulgurante. Le commandement Cyber, nouvellement constitué au sein du Groupement Défense, vise à obtenir à l'avenir une longueur d'avance en matière de savoir et de décisions en toute situation et dans tous les espaces d'opération. Il vise aussi à mener des actions ciblées dans le cyberspace et dans l'espace électromagnétique pour affaiblir la capacité de conduite de l'adversaire.

Concernant le développement de capacités dans le cyberspace et l'espace électromagnétique, il s'agit principalement de recruter et de fidéliser du personnel disposant de l'expertise requise et d'assurer sa formation continue. Pour améliorer l'effet dans le cyberspace et l'espace électromagnétique, il faut non seulement disposer des capacités de calcul suffisantes, mais aussi prendre des mesures pour protéger nos systèmes d'information et de télécommunication. Cela permet d'améliorer leur résilience et la défense contre les cyberattaques visant les infrastructures militaires. Le développement des capacités prévoit aussi de mettre en place des capacités supplémentaires dans le domaine de la guerre électronique, notamment pour l'exploration et la perturbation de toute sorte de transmissions de signaux.

3.2.5 Capacités dans l'espace exoatmosphérique

L'utilisation de l'espace exoatmosphérique devient de plus en plus importante aussi bien pour des applications civiles que militaires. Aujourd'hui, presque tous les systèmes militaires complexes dépendent des satellites et de leurs services pour le positionnement, la synchronisation temporelle, la communication, la reconnaissance ou les prévisions météorologiques. Ils connaissent un développement technologique rapide continu, par exemple dans le domaine de la numérisation des composants les plus divers ou de la miniaturisation. Il en découle de nombreuses nouvelles possibilités, y compris pour les petits pays comme la Suisse, d'autant que les prix baissent.

L'armée doit être capable de mieux garantir la précision et la disponibilité des signaux de géopositionnement. Ces signaux étant de plus en plus utilisés par différents systèmes militaires et différentes armes de précision, l'efficacité dans ce domaine est importante d'un point de vue militaire. Des mesures permettant de se soustraire à l'exploration satellitaire adverse sont aussi indiquées.

Un rapport de base sur ce thème est en cours d'élaboration, dans la même veine que ceux traitant de l'avenir de la défense aérienne et des forces terrestres ainsi que de la conception générale cyber.

3.2.6 Capacités dans l'espace de l'information

La disponibilité accrue des informations augmente considérablement l'importance de l'espace de l'information pour les opérations militaires. L'information peut être utilisée de manière ciblée pour influencer le moral de la troupe et le comportement d'un adversaire, pour empêcher celui-ci d'agir, pour le tromper, le distraire ou l'induire en erreur. Les actions servant à influencer les forces armées adverses doivent être coordonnées à travers tous les échelons de conduite et dans tous les espaces d'opération. La synchronisation et la coordination utilisées à un haut degré permettent de produire les effets souhaités dans l'espace de l'information en évitant les effets non intentionnels.

3.2.7 Capacités logistiques et dans les affaires sanitaires

Pour que l'armée puisse aussi remplir ses missions en cas de conflit ou de guerre, elle doit pouvoir compter sur une logistique efficace et capable de durer. L'équipement militaire doit être entretenu en continu de sorte qu'il puisse être remis rapidement à la troupe en cas de convocation. En outre, il est essentiel d'assurer un approvisionnement suffisant en biens de ravitaillement pour la troupe, notamment en carburant et surtout en munitions, sur une durée prolongée. Cela nécessite une chaîne logistique ininterrompue intégrant l'industrie (internationale), des fournisseurs civils et la logistique militaire. En raison de l'exiguïté de la Suisse, la protection des installations logistiques militaires revêt une importance particulière, car les infrastructures logistiques de notre pays ne sont pas menacées uniquement par des systèmes d'armes à longue portée ; elles peuvent aussi se trouver rapidement sous le feu de l'artillerie. La logistique est aussi vulnérable au sabotage et aux cyberattaques, ce qui fait d'elle une cible de choix dès le début d'un conflit.

Il importe d'améliorer la protection des installations logistiques par exemple en entreposant l'équipement à nouveau de manière plus décentralisée, y compris dans des installations souterraines et de renforcer la capacité à durer logistique, notamment en augmentant les réserves de munitions, de carburant et de pièces de rechange. La conception correspondante est en cours d'élaboration.

Les troupes sanitaires ont leur importance dans les engagements de l'armée. Le principe selon lequel il faut choisir systématiquement le chemin le plus rapide vers l'installation sanitaire la mieux adaptée à la situation et au type de blessure ne change pas. Cependant, seul un minimum de soins est actuellement garanti à la troupe en raison de grosses lacunes en matériel et en personnel. La prise en charge sanitaire continuera donc de dépendre largement des prestations des services de santé et vétérinaires civils.

3.3 Organisation de l'armée

Le développement des capacités en fonction de l'évolution de la situation sécuritaire en Europe a des effets sur les structures et l'organisation de l'armée. La nouvelle doctrine impose en particulier une adaptation de l'organisation des forces terrestres. Les mesures organisationnelles mentionnées ci-après se concentrent donc principalement sur ces dernières.

Le développement à moyen et à long terme des formations d'engagement des forces terrestres est prévu sous la forme de catégories de forces.

- Les forces lourdes sont les principaux éléments de combat des forces terrestres, à l'instar des bataillons de chars ou mécanisés renforcés actuels. Elles doivent être en mesure de neutraliser les forces adverses, de défendre des secteurs, de reprendre du terrain, de barrer des axes et de retarder les forces adverses.

Capacité de défense et coopération

- Les forces médianes remplissent des tâches analogues à celles des bataillons d'infanterie actuels, c'est-à-dire qu'elles assument des tâches en coopération avec les forces lourdes (p. ex. occupation anticipée de compartiments de terrain, maintien d'accès ouverts, dispositifs de barrage ou de protection des flancs), y compris des tâches décisives (p. ex. attaque dans la profondeur du terrain bâti).
- Les forces légères servent à assurer une présence dans tout le pays en cas de tensions accrues ou de conflit armé, à rechercher des informations et à empêcher préventivement des actions adverses pour renforcer le sentiment de sécurité de la population.

La façon de développer l'organisation de la structure de conduite des forces terrestres est esquissée ci-après. Le choix des formations qui devront être transformées, créées, voire dissoutes, se fera dans un second temps. Les adaptations nécessaires des ordonnances correspondantes seront proposées en temps voulu aux instances politiques compétentes dans le cadre des révisions ordinaires, une fois les résultats des essais à la troupe connus.

La doctrine prévoit que la défense au sol soit dirigée à l'avenir dans des zones dites principales. Pour ce faire, il faut subordonner deux divisions lourdes au commandement des Opérations, à la place des trois brigades mécanisées actuelles des Forces terrestres. Les deux divisions lourdes nouvellement formées devront être en mesure de mener chacune le combat interarmes de manière autonome dans une zone géographique délimitée et de repousser également les menaces dans l'espace aérien inférieur (tels que drones, hélicoptères de combat, avions de combat volant à basse altitude).

À l'avenir, pour les tâches locales comme la surveillance, la protection et la sécurisation, il est prévu de compter non seulement sur des formations de sauvetage et des bataillons d'infanterie, mais aussi sur l'appui des nouvelles forces légères à constituer et d'autres forces territoriales. L'ancrage régional des corps de troupe introduit par le DEVA doit être maintenu et mis en œuvre de manière encore plus systématique. Ce sont surtout les nouvelles forces légères à constituer qui devront se focaliser sur la dimension locale. Elles se familiarisent ainsi lors de l'instruction avec les spécificités du secteur d'engagement et entretiennent des contacts avec les interlocuteurs civils avec lesquels elles collaborent étroitement lors de l'engagement.

Enfin, les commandements des bases aériennes doivent être conçus pour pouvoir engager désormais des avions de combat, ainsi que des moyens de transport et de reconnaissance aériens, aussi à partir de sites décentralisés.

3.4 Instruction

Trois nouveautés sont prévues dans l'instruction. La première : axer systématiquement tant l'instruction de base dans les écoles de recrues et de cadres que l'entraînement lors des cours de répétition sur la capacité de défense ; répondre encore mieux aux exigences des militaires qui, par leur formation civile, sont habitués à un enseignement fondé sur les compétences. La deuxième : assouplir les services d'instruction et, par exemple, favoriser l'apprentissage autonome. La troisième : améliorer l'interopérabilité par une participation accrue à des exercices réunissant d'autres forces armées et par l'application des normes internationales lorsqu'il existe des interfaces avec des partenaires possibles.

3.4.1 Orientation de l'instruction sur la défense

La conduite d'opérations en réseau, qui se déroulent dans différents espaces d'opération, pose des exigences élevées à l'instruction de la troupe et des cadres, d'autant plus que de nouvelles technologies sont intégrées en permanence dans l'armée. L'instruction des cadres, notamment, est fondamentale pour que les formations puissent remplir des missions

Capacité de défense et coopération

complexes. Les officiers et les sous-officiers doivent être formés précocement à la conduite d'un combat interarmes moderne, dans lequel les moyens d'action les plus divers, – c'est-à-dire les systèmes d'armes classiques, mais aussi les moyens de la guerre électronique, du cyberspace, de l'espace exoatmosphérique et de l'espace de l'information –, sont utilisés en combinaison, y compris au niveau tactique.

Des simulateurs peuvent être utilisés pour une partie de cette instruction, notamment pour l'instruction en formation. L'Armée suisse a une longue expérience en matière de simulateurs : pour l'entraînement à la conduite et au tir, mais aussi pour la formation au commandement tactique. Les méthodes modernes de simulation (p. ex. *Virtual* et *Augmented Reality*) ne permettent pas seulement d'accroître l'efficacité de l'instruction, en particulier dans l'instruction en formation. Elles s'inscrivent aussi dans les habitudes d'apprentissage de la jeune génération, ce qui a un impact positif sur la motivation.

Les simulations ne remplacent cependant pas les exercices d'ensemble des troupes. Il manque actuellement en Suisse une place d'exercice pour entraîner le combat dans les grandes villes, à l'image de celles qui caractérisent le Plateau. Les formations jusqu'à l'échelon des corps de troupe devraient pouvoir s'y exercer au combat en zone bâtie. Premièrement, les installations de combat de localité existantes sont des villages comportant un nombre réduit de rues et de maisons, sans blocs d'habitations, ni immeubles, zones industrielles, canalisations, etc., pourtant typiques d'un terrain bâti. Deuxièmement, il n'est pas possible pour les formations de combat mécanisées de s'entraîner à l'utilisation combinée du feu et du mouvement à l'échelon du bataillon ou au-delà.

L'armée examine actuellement s'il serait possible que les troupes suisses utilisent des places d'exercice des pays voisins sur la base d'accords bilatéraux. Pratiquement tous les pays voisins disposent d'infrastructures d'instruction adéquates. L'Armée suisse a commencé à s'entraîner dès le milieu des années 1990 avec la Bundesheer autrichienne sur le terrain d'exercice de troupes d'Allentsteig, en Basse-Autriche, afin d'acquérir de l'expérience dans l'engagement de l'infanterie mécanisée. En contrepartie, elle pourrait proposer sa propre infrastructure d'instruction à des partenaires étrangers. Plusieurs forces armées européennes s'entraînent déjà sur des simulateurs en Suisse, comme le simulateur d'hélicoptère d'Emmen ou les simulateurs du centre d'instruction à Thoune.

Selon les dispositions légales en vigueur, les militaires ne peuvent pas être tenus d'effectuer des cours de répétition à l'étranger (cf. ch. 12.3 sur les dispositions légales). Le déplacement de troupes et de matériel à l'étranger représente une charge de travail relativement importante, sans compter que les capacités des places d'exercice proposées à l'Armée suisse sont réduites. Il serait donc préférable de créer, à moyen ou à long terme, les conditions permettant aux formations de combat de s'entraîner en terrain bâti, au moins jusqu'à l'échelon du bataillon, sur une place d'exercice en Suisse. En outre, une place d'exercice en Suisse est aussi souhaitable pour entraîner le combat interarmes à tir réel avec des formations plus importantes qu'actuellement.

3.4.2 Modularisation de l'instruction de base

L'instruction des troupes de combat est extrêmement exigeante et nécessite beaucoup de temps, tandis que l'instruction d'autres fonctions est plus rapide. Il serait ainsi possible de différencier et de modulariser les services d'instruction de base et les services de perfectionnement, à la fois dans leur rythme et leur durée, en fonction des objectifs d'instruction.

C'est principalement dans le domaine du soutien qu'une école de recrues plus courte serait suffisante pour différentes fonctions. Les militaires qui ne fournissent aucune prestation en formation ou une prestation en formation limitée n'ont pas besoin d'accomplir un cours de répétition de trois semaines par an pour maintenir leur disponibilité de base. En revanche,

Capacité de défense et coopération

ils pourraient accomplir leurs jours de service de manière plus souple, à la journée, en fonction des besoins de l'armée.

La modularisation de l'instruction de base, qui existe déjà pour différentes fonctions comme les sanitaires d'unité, est une autre possibilité pour flexibiliser le service militaire. Les militaires concernés accomplissent la première partie de l'école de recrues dans la troupe à laquelle ils ont été attribués (p. ex. dans l'infanterie ou l'artillerie), suivent ensuite un cours de plusieurs semaines où ils sont instruits à leur future fonction de spécialiste, puis retournent dans leur école d'origine pour la dernière partie de l'école de recrues. Il faut poursuivre cette modularisation et l'étendre à d'autres fonctions. La possibilité de prendre en compte dans la durée totale des services d'instruction des formations spécialisées suivies avant l'école de recrues fait actuellement l'objet d'un examen.

Afin d'atteindre l'objectif de flexibilisation du modèle d'instruction et des services, il faut fixer dans la loi sur l'armée une durée maximale pour l'école de recrues et accorder une certaine flexibilité pour l'accomplissement des jours de service restants (cf. ch. 12.3). Il en découlerait une plus grande marge de manœuvre pour mettre en place des services répondant aux besoins spécifiques et mieux adaptés aux fonctions concernées.

3.4.3 Amélioration de l'interopérabilité

La coopération internationale en matière d'instruction militaire doit être développée et intensifiée au cours des prochaines années. Il s'agit surtout d'améliorer l'interopérabilité dans la formation supérieure des cadres de l'armée et dans les formations spécialisées, pour renforcer la capacité de défense dans son ensemble.

Aujourd'hui déjà, des militaires suisses suivent chaque année de nombreux cours d'instruction à l'étranger. En échange, l'armée propose des formations en Suisse à des participants étrangers, par exemple dans le domaine de l'instruction en montagne, de la formation au commandement des sous-officiers supérieurs, du droit international des conflits armés, de la coopération civile-militaire, du déminage humanitaire ou de l'entraînement à la communication.

Cette coopération, à la fois bilatérale et multilatérale, au niveau de l'instruction doit être développée, conformément au rapport complémentaire au RAPOLSEC 2021. Il convient en particulier d'étudier la possibilité d'une participation accrue des forces terrestres à des exercices organisés par des pays partenaires ou par l'OTAN, comme c'est déjà le cas avec des formations des Forces aériennes et du commandement des Forces spéciales. Les exercices communs ne servent pas seulement à améliorer l'interopérabilité, ils permettent aussi de tester des procédures d'engagement, de profiter d'expériences d'engagement et de comparer les capacités des propres troupes avec celles d'autres forces armées.

L'interopérabilité peut être améliorée non seulement par des exercices communs, mais aussi par un alignement plus marqué des procédures d'intervention et des processus de conduite sur les standards internationaux. L'Armée suisse continuera néanmoins à utiliser les trois langues officielles de la Suisse comme langues de commandement en son sein.

3.5 Systèmes

L'expérience montre que les grandes acquisitions d'armement durent entre sept et douze ans. Il ne serait pas pertinent de remplacer au fur et à mesure les systèmes mis hors service et de renouveler ainsi globalement l'équipement de l'armée à un horizon de vingt ans. Il ne faut pas attendre qu'un conflit éclate pour entreprendre des acquisitions. C'est pourquoi il est nécessaire de procéder aux renouvellements requis par étapes bien définies et de maintenir ainsi constamment l'armée en tant que système global fonctionnel.

Capacité de défense et coopération

Ce développement adaptatif est préconisé en particulier pour les forces terrestres qui, pour équiper toutes les formations au complet, ont besoin d'un grand nombre de nouveaux systèmes. Pour les forces aériennes, un équipement partiel et un échelonnement des acquisitions n'est pas judicieux en règle générale puisque le nombre de pièces à acquérir est réduit.

Concernant les forces terrestres, l'objectif est d'équiper un tiers des corps de troupe à la fois de nouveaux systèmes d'un certain type. Il sera ainsi possible de mettre plus rapidement en place de nouvelles capacités ou de maintenir les capacités existantes à un niveau technologique solide. Avec les nouveaux systèmes, il faudra acquérir en même temps des biens logistiques en quantité suffisante pour garantir leur capacité d'engagement également en défense.

Ainsi, deux types de systèmes semblables de générations différentes seront certes utilisés en même temps, mais aucune nouvelle lacune d'équipement ne verra le jour. Cette situation n'est pas une première pour l'armée : à l'époque de la guerre froide, des moyens de même type, mais de générations différentes se côtoyaient déjà pour renforcer la capacité de défense de manière progressive.

La première étape prévue consiste à moderniser un tiers des systèmes au sol d'ici à 2031 au plus tard afin de développer des capacités essentielles pour renforcer la capacité de défense. Concrètement, pour les forces terrestres, il s'agit premièrement de maintenir les capacités pour mener le combat avec des moyens mobiles blindés interconnectés. Deuxièmement, d'étendre la capacité existante de combattre des objectifs-clés au moyen du feu indirect. Troisièmement, de reconstituer des capacités pour combattre de manière précise et mobile des objectifs blindés à grande distance.

Il importe aussi d'augmenter les capacités de défense dans l'espace aérien inférieur, notamment pour protéger les propres formations au sol contre des attaques aériennes par des hélicoptères de combat, des drones ou des avions de combat volant à basse altitude. Par ailleurs, des capacités de lutte contre des cibles dans l'espace aérien intermédiaire sont indispensables pour protéger les infrastructures civiles et militaires contre les missiles de croisière. Les capacités de transport aérien tactique et de surveillance de l'espace aérien doivent également être renouvelées. Pour arriver à combiner ces différents moyens d'engagement, il convient en outre de poursuivre la digitalisation et de développer les capacités cyber. Ce développement comprend des capacités centralisées à l'échelon de l'armée en matière d'autoprotection, d'anticipation, d'autonomie ainsi que des capacités de base en science des données ; elle comprend également des capacités décentralisées en matière d'infrastructure TIC auprès de la troupe ainsi que des mesures visant à augmenter la résilience.

Le Conseil fédéral établira dans le message sur l'armée 2024 la liste des dépenses d'investissement prévues. Ce message proposera au Parlement une base pertinente pour ses décisions concernant le développement matériel de l'armée.

3.6 Effectifs

Pour renforcer la capacité de défense, il est essentiel d'alimenter suffisamment les effectifs de l'armée.

Le DEVA a fixé l'effectif réglementaire de l'armée à 100 000 militaires astreints et l'effectif réel à 140 000 au maximum⁴. Si les taux de recrutement et de départs restent constants, il ne sera pas possible de maintenir cet effectif réel à long terme. En moyenne, quelque 11 000 militaires astreints quittent l'armée chaque année avant d'avoir accompli la totalité de leurs

⁴ Lors de sa séance du 1^{er} novembre 2023, le Conseil fédéral a mis en consultation une modification de l'OOrgA, qui lui permettrait de dépasser l'effectif maximal prévu par la loi pendant cinq ans.

Capacité de défense et coopération

obligations militaires. Environ 60 % d'entre eux passent au service civil et environ 30 % sont libérés pour raisons médicales. Les quelque 10 % restants concernent des départs pour divers motifs ; par exemple suite au renoncement à la nationalité suisse ou à l'exclusion de l'armée en raison d'une infraction qualifiée.

L'armée a pris différentes mesures dans les domaines de la communication, du recrutement, de la fidélisation et du conseil en vue de stabiliser l'alimentation des effectifs. D'autres mesures prévues sont décrites dans le rapport du Conseil fédéral sur la mise en œuvre du DEVA⁵. Il s'agit avant tout de mieux prendre en compte l'évolution des exigences des militaires.

Cependant, il sera très difficile de résoudre les problèmes d'alimentation de l'effectif à long terme en prenant uniquement des mesures internes à l'armée. Sans compter que les mesures bénéfiques à l'armée se répercutent souvent négativement sur les effectifs de la protection civile. Les deux systèmes sont étroitement liés puisque les personnes inaptes au service militaire sont incorporées dans la protection civile. La deuxième partie du rapport du Conseil fédéral sur l'alimentation de l'armée et de la protection civile⁶ contient ainsi des réflexions sur des adaptations fondamentales à long terme du système de l'obligation de servir. Sur la base de ce rapport, le DDPS est chargé d'approfondir deux variantes en coopération avec le DEFR et de soumettre les résultats, voire des demandes, au Conseil fédéral d'ici fin 2024.

Vu la situation de la menace, une hausse des effectifs est parfois demandée pour que l'armée puisse mieux remplir sa mission de défense. Une possibilité relativement économique serait de constituer les forces légères préalablement décrites (cf. ch. 3.3). De telles forces nécessitent moins de phases d'instruction par année. Elles pourraient dès lors effectuer des cours de répétition plus courts et, en contrepartie, rester incorporées plus longtemps dans l'armée tant qu'elles n'ont pas accompli leurs jours de service. Il serait ainsi possible d'augmenter l'effectif réel de l'armée, sans augmenter pour autant le nombre de jours de service pour les militaires.

Toutefois, il faut commencer par résoudre les problèmes d'alimentation existants avant d'envisager une augmentation des effectifs, qui nécessiterait aussi d'adapter les bases légales. Il convient également de rappeler que le Conseil fédéral a la possibilité, selon l'art. 13 de la loi sur l'armée, de relever de cinq ans au plus les limites d'âge déterminant l'obligation de servir applicables à un service actif ou à un service d'appui, ce qui permettrait de convoquer entre 30 000 et 60 000 militaires supplémentaires. Le Conseil fédéral dispose ainsi d'une liberté d'action suffisante pour augmenter les effectifs de l'armée si besoin, même à court terme, afin de garantir la capacité à durer sans nécessité pour ce faire d'adapter des lois ou des ordonnances parlementaires selon un processus relativement long. Une augmentation des effectifs de l'armée n'est toutefois possible que si l'équipement minimal nécessaire peut être fourni.

3.7 Infrastructure

Depuis le milieu des années 1990, l'infrastructure militaire a été en grande partie réduite, par étapes, et réorientée vers les engagements les plus probables, soit la gestion de catastrophes et de situations d'urgence, ainsi que les engagements subsidiaires. Au cours des trois dernières décennies, les infrastructures logistiques, de combat et de conduite, telles que les positions de barrage et les installations souterraines, ont été en grande partie cédées, vendues ou partiellement démantelées. L'organisation militaire professionnelle qui assurait la disponibilité de l'infrastructure, le corps des gardes-fortifications, a été supprimée en 2003.

Depuis le début des années 2000, l'armée accorde une grande importance aux questions de rentabilité. Selon des principes de gestion économique, une grande partie de l'équipement

⁵ Cf. mise en œuvre du développement de l'armée. Rapport du Conseil fédéral établi conformément à l'art. 149b de la loi sur l'armée, du 2 juin 2023, pp. 20 à 26.

⁶ Alimentation de l'armée et de la protection civile. Rapport du Conseil fédéral du 4 mars 2022. Partie 2 : possibilités de développement à long terme du système de l'obligation de servir.

Capacité de défense et coopération

des formations est aujourd'hui entreposée de manière centralisée dans les entrepôts à allées étroites des cinq centres logistiques. Ces équipements peuvent y être gérés plus facilement, et donc à un coût plus avantageux, que s'ils étaient répartis dans des installations protégées décentralisées. Le stockage centralisé en surface les expose toutefois aussi directement à d'éventuelles actions adverses, de sabotage par exemple, ou au feu direct ou indirect.

Le renforcement de la capacité de défense a un impact sur le portefeuille immobilier de l'armée. Au départ, le concept de stationnement actuel prévoyait de réduire progressivement d'un tiers environ le parc immobilier principal de l'armée, d'une valeur de remplacement totale de 24 milliards de francs en 2014, pour le ramener à 15,5 milliards de francs. Pour atteindre cet objectif, le nombre d'immeubles a été fortement réduit ces dernières années. L'objectif de réduction a ensuite été ajusté à 20 milliards de francs, mais aucune suite ne lui a été donnée en raison du renforcement de la capacité de défense.

Une réduction supplémentaire du parc immobilier entraînerait des risques importants d'un point de vue militaire. Il est essentiel de décentraliser à nouveau davantage l'infrastructure logistique et d'en renforcer la sécurité. De plus, la situation actuelle de la menace rend nécessaire de stocker à nouveau des biens de ravitaillement en plus grand nombre, notamment des munitions, ce qui accroît le besoin de surfaces d'entreposage décentralisées qui soient à la fois protégées et sûres. L'infrastructure d'instruction doit être étendue de manière à ce que les formations de combat jusqu'à l'échelon du corps de troupe puissent s'entraîner aux engagements en terrain bâti et qu'il soit également possible d'entraîner le combat interarmes à tir réel. Il existe en outre un besoin élevé d'infrastructures de conduite et de combat afin de garantir la capacité de conduite et l'accomplissement de la mission sur l'ensemble du territoire suisse. C'est pourquoi diverses infrastructures dont l'armée ne dispose plus (parc à disposition), doivent être maintenues en disponibilité échelonnée ou du moins remises à des tiers seulement sous conditions. En outre, il faut réactiver certaines infrastructures déjà hors service et les adapter aux exigences actuelles et futures. Il est recommandé de favoriser autant que possible une utilisation polyvalente de ces infrastructures. Il importe également de rechercher des synergies avec des partenaires industriels comme RUAG pour l'exploitation des infrastructures logistiques.

L'armée examine actuellement si elle doit vraiment renoncer à certaines installations dont la vente ou la fermeture était prévue. Par exemple, les ouvrages lance-mines de forteresse pourraient encore être utiles dans un conflit armé mobile, si ce n'est comme moyen d'appui de feu indirect, du moins comme installation militaire à d'autres fins, tels que poste de commandement ou cantonnement de troupe protégé dans le secteur d'engagement. Il faut toutefois noter que les installations ont été déclassifiées lors de leur désaffectation et les réseaux de télécommunications qui les desservaient mis hors service.

Autre défi à relever : ces dernières années, les prescriptions de construction et d'entretien des infrastructures de l'armée ont été de plus en plus alignées sur les directives civiles de l'administration fédérale, qui imposent des exigences toujours plus élevées (mise en place d'issues de secours, gestion automatisée des bâtiments, etc.). Ces directives ont restreint en partie l'utilité militaire des infrastructures de l'armée. L'exploitation des infrastructures de combat et de conduite doit retrouver une orientation en priorité militaire et contribuer à réduire les charges financières liées à l'affectation et à l'entretien de ces installations.

Dans l'ensemble, une augmentation du portefeuille immobilier, comme le laisse supposer la détérioration de la situation sécuritaire, entraînera des dépenses d'investissement, d'exploitation et de personnel plus élevées.

3.8 Dépenses d'exploitation

L'objectif du Conseil fédéral est que les dépenses d'exploitation atteignent au maximum 60 % du budget global de l'armée, rendant ainsi 40 % disponibles pour les investissements (armement et immobilier), c'est-à-dire pour le renouvellement dont l'armée a besoin. Pour

Capacité de défense et coopération

assurer une planification et une modernisation de l'armée solides à long terme, cette proportion doit pouvoir rester stable pendant plusieurs législatures. Plus les systèmes sont vieux, plus leur entretien est coûteux et plus leur efficacité faiblit. En cas de coupes à court terme en raison de la situation des finances fédérales, la réduction des dépenses d'exploitation de l'armée ne peut être que très limitée. D'une part, les mises hors service de grands systèmes d'armes nécessitent l'aval de l'Assemblée fédérale. D'autre part, le modèle de service est donné ; l'instruction et les engagements de l'armée doivent être assurés en tout temps. C'est pourquoi des réductions à court terme doivent aussi s'appliquer aux investissements, ce qui a un impact immédiat sur le processus de renouvellement de l'armée.

4 Mesures à court et à moyen termes

Considérant la guerre menée contre l'Ukraine, l'Armée suisse a contrôlé sa disponibilité et a identifié des mesures applicables à court et à moyen terme pour améliorer la capacité de défense. Ces mesures concernent notamment la constitution de réserves, la logistique, les infrastructures et l'instruction.

Un *premier paquet de mesures* sera mis en œuvre d'ici fin 2024.

Pour améliorer l'identification précoce des menaces et mieux prévenir les dangers qui visent déjà l'armée au quotidien, les ressources du Renseignement militaire et du Service pour la protection préventive de l'armée seront augmentées ces deux prochaines années. Cette mesure permettra de prendre en compte l'aggravation des risques résultant de la détérioration de la situation sécuritaire dans le domaine de la sécurité des informations et des objets. Il convient en outre d'accélérer le développement des capacités dans l'espace exoatmosphérique pour améliorer l'image de la situation d'intérêt militaire.

L'armée a ordonné des mesures à court terme dans les domaines de la disponibilité et de l'instruction également. D'une part, les directives relatives à la disponibilité des formations ont été adaptées pour redonner clairement la priorité à la défense, en veillant à ce que l'infanterie reste capable d'assumer des tâches subsidiaires de protection. D'autre part, les cours de répétition des formations de combat et d'appui au combat ont été immédiatement réorientés : des exercices d'ensemble de troupes seront désormais organisés tous les deux ans à l'échelon de la Grande Unité pour instruire les militaires au combat interarmes. Il s'agit aussi de tester de nouvelles procédures d'engagement sur le terrain et d'en tirer des leçons et des conclusions pour de futurs développements. Pour que les formations blindées, du génie et de l'artillerie puissent entraîner en commun des situations réalistes, l'armée discute des possibilités de coopération entre forces armées avec les pays voisins.

La durée d'utilisation de certains systèmes anciens, qui auraient dû être retirés prochainement du service pour des raisons économiques, a été prolongée. Concrètement, il s'agit de l'arme polyvalente à épauler Stinger et du Panzerfaust 90. La guerre menée par la Russie en Ukraine a montré que ce type d'armes était toujours utile et efficace. Les modèles disponibles en Suisse sont encore en bon état et leurs frais d'exploitation restent modérés. Prolonger leur durée d'utilisation de quelques années permet d'éviter des lacunes de capacité en défense dans l'espace aérien inférieur et dans le combat contre des objectifs blindés à courte distance.

Enfin, en matière d'infrastructures militaires, l'armée a ordonné il y a plus de deux ans déjà l'arrêt immédiat de toute nouvelle liquidation ou mise hors service pour tous les ouvrages de combat et d'appui au combat qui pourraient continuer à jouer un rôle en défense. Ce moratoire a permis de procéder à une évaluation globale de la situation, en tenant compte des menaces, du progrès technologique et de l'évolution de la doctrine.

Un *deuxième paquet de mesures* pour une augmentation substantielle de la capacité de défense sera mis en œuvre d'ici fin 2026. Dans ce but, l'armée a lancé plusieurs projets d'innovation qui doivent donner des résultats dans de brefs délais. On peut citer tout d'abord le développement d'applications informatiques pour améliorer de manière simple et rapide la conduite et la coordination des actions tactiques lors des engagements de défense. Ces

Capacité de défense et coopération

applications doivent être développées dans un délai court et être introduites dans la foulée auprès de la troupe. Un autre projet d'innovation est consacré au développement de liaisons sûres, résilientes et décentralisées. Cette solution idéalement développée en Suisse a pour objectif de raccorder les téléphones mobiles directement aux satellites de télécommunication. Ces innovations visent à améliorer immédiatement la capacité de conduite, mais aussi à capitaliser des expériences utiles pour de nouveaux développements, compte tenu du progrès rapide dans le domaine des technologies de l'information et de la communication.

Pour développer la capacité de décentralisation des Forces aériennes, il convient d'adapter les structures des commandements de base aérienne en prévoyant un groupe mobile par base, à l'exception de celle de Locarno.

En matière d'instruction, diverses mesures sont prévues. Certaines infrastructures d'instruction sont aujourd'hui soumises à des contraintes qui limitent l'entraînement en formation aux engagements de combat. Pour accroître la liberté d'action et la souplesse lors de la mise en place des exercices correspondants, il est prévu de supprimer ou de réduire ces contraintes quand leur suppression relève de la compétence de l'armée.

Le personnel professionnel militaire représente un autre défi dans le domaine de l'instruction. Dans sa grande majorité, il est chargé de l'instruction dans les écoles et les cours occupe en même temps une position de cadre au sein d'une formation militaire, comme officier ou sous-officier de milice. Si ces cadres de milice étaient convoqués au service actif, l'instruction de base des recrues et des aspirants en pâtirait. Pour résoudre ce dilemme, il convient d'élaborer des bases légales permettant, en cas de service actif, d'engager du personnel civil, comme des techniciens ou d'anciens militaires de carrière, pour assurer l'instruction dans les écoles de recrues et de cadres.

Autre souci en cas de service actif : il pourrait être difficile d'alimenter l'armée en cadres. Une option prévoyant de réduire la durée des services d'instruction et d'accélérer la promotion permettrait d'éviter une pénurie de personnel, à condition de pouvoir s'appuyer sur de nouvelles bases légales.

Ces différentes mesures réalisables à court ou à moyen terme ne constituent qu'une partie de ce que l'armée prévoit pour renforcer la capacité de défense dans les années à venir. Mais il faudra plus de temps pour réaliser les autres mesures, qui viendront avec le développement à long terme des forces armées axé sur les capacités. Leur mise en œuvre dépend en règle générale de décisions politiques, surtout quand il s'agit d'acquérir des biens d'armement, d'assainir ou de construire des infrastructures militaires ou d'adapter l'organisation de l'armée.

Le Conseil fédéral soumettra à l'Assemblée fédérale les bases décisionnelles correspondantes en même temps que les messages sur l'armée ou au moyen de messages sur la révision de la loi sur l'armée (LAAM ; RS 510.10) et sur l'organisation de l'armée (OOrgA ; RS 513.1).

5 Sécurité en matière de planification financière

Vu l'art. 148j LAAM, l'Assemblée fédérale fixe par voie d'arrêté fédéral simple, pour une période de quatre ans, le plafond des dépenses s'appliquant aux moyens financiers destinés à l'armée. Ce plafond établit le montant maximal des crédits budgétaires et sert au Parlement d'instrument de planification pour la gestion des dépenses à long terme.

Pour les années 2021 à 2024, les Chambres fédérales avaient fixé le plafond à 21,1 milliards de francs. Après le déclenchement de la guerre en Ukraine, elles ont adopté les motions 22.3367 et 22.3374 déposées par leurs commissions de la politique de sécurité respectives et visant une augmentation progressive des dépenses de l'armée afin que celles-ci représentent au moins 1 % du produit intérieur brut d'ici à 2030 au plus tard. Dans le budget 2023 et le plan intégré des tâches et des finances 2024 à 2026, le Conseil fédéral a alloué des moyens supplémentaires à l'armée. Ces moyens dépassent le plafond des dépenses prévu pour les

Capacité de défense et coopération

années 2021 à 2024, c'est pourquoi il a été augmenté de 600 millions de francs dans le message sur l'armée 2023, pour atteindre désormais 21,7 milliards de francs.

La situation des finances fédérales de ces prochaines années étant tendue, le Conseil fédéral envisage une croissance plus lente des dépenses de l'armée que ce que le Parlement avait décidé, à savoir qu'elles représentent 1 % du produit intérieur brut d'ici à 2035 et non en 2030 déjà. La croissance n'est pas linéaire dans ce contexte. Pour les années 2025 et 2026 une croissance annuelle de 3 % (en valeur réelle) est attendue, et de 5,1 % dès 2027 (valeur nominale de 6,14 %). À l'exception de la nouvelle plateforme prévue pour l'artillerie, il en résulte ainsi qu'avant 2028, aucun grand projet supplémentaire d'acquisition visant le renforcement de la capacité de défense ne peut être envisagé. Les sommes prélevées sur le budget de l'armée pour des dépenses d'investissement prévues pour les années 2024 à 2028 seront principalement utilisées pour les engagements déjà contractés portant sur du matériel d'armement sollicité dans les programmes d'armement des années 2013 à 2022, à savoir le programme Air2030 (avion de combat F-35A et unités de feu du système DSA de longue portée Patriot). L'armée doit donc envisager un programme d'économies pour l'exploitation et la mise hors service anticipée de systèmes afin de libérer des moyens en vue du renouvellement et de l'accroissement précoce de la capacité de défense.

En juin 2021, le Conseil fédéral a aussi décidé de soumettre dès 2024 au Parlement, une fois par législature, un nouveau type de message sur l'armée contenant, en plus d'une enveloppe budgétaire pour l'armée, les éléments clés de son orientation et de ses capacités à un horizon de douze ans. Les dépenses d'investissement pour les diverses capacités y figureront aussi.

De l'avis du Conseil fédéral, ces instruments ordinaires donnent à l'armée une sécurité suffisante en matière de planification financière. Il estime que les possibilités de financement, comme celles demandées dans la motion Salzmann (23.3843) du 15 juin 2023, Augmenter les dépenses de l'armée tout en respectant la loi sur les finances, ne sont pas admissibles⁷.

6 Considérations supplémentaires sur la politique de défense

L'exigence d'une stratégie de défense et d'un concept d'opération de résistance découle de la perception de la menace d'un conflit hybride qui prévoit, en plus de la menace et du recours à la force militaire, une diversité de moyens autres que militaires pour atteindre un but politique. Ces moyens incluent, en plus de la pression diplomatique et économique, les cyberattaques et la désinformation afin de manipuler l'opinion publique. Ainsi, plus que par le passé, la population est la cible d'agissements hostiles. C'est dans ce contexte que s'applique l'exigence exprimée dans le postulat pour une stratégie de sécurité et de défense.

Les bases conceptuelles de la politique de sécurité et de défense – et la façon dont elles sont soumises aux Chambres fédérales – ont changé au cours des décennies en fonction de la situation sécuritaire du moment et des conditions prévalant en politique intérieure. Auparavant, chaque rapport sur la politique de sécurité donnait lieu à un plan directeur de l'armée, auquel le Conseil fédéral se référait pour présenter la concrétisation sur le plan militaire des lignes directrices de ces rapports. Aujourd'hui, cela passe par le message sur l'armée. Les demandes relatives au programme d'armement, aux crédits pour le matériel militaire et au programme immobilier sont intrinsèquement liées à la situation sécuritaire et au développement des capacités de l'armée tel qu'il est proposé. Dans le message sur l'armée 2024, le Conseil fédéral soumettra aussi pour la première fois au Parlement un arrêté fédéral définissant les valeurs de référence du concept qui régira l'orientation de l'armée au cours des douze prochaines

⁷ La Motion Salzmann (23.3843) a été retirée le 17 décembre 2023. Le Conseil fédéral a proposé de rejeter cette motion, car il a l'intention d'évaluer en permanence l'évolution de ces dépenses par rapport à celle des dépenses globales de la Confédération. Par conséquent, leur augmentation progressive doit être prévue au budget ordinaire et exécutée sur cette base.

Capacité de défense et coopération

années. Cela vise à permettre au Parlement de mieux structurer le développement à long terme de l'armée.

Parallèlement, le Conseil fédéral admet la demande émise dans le postulat d'avoir une stratégie globale de sécurité et de défense, ce que partage aussi la motion 22.3726 Rechsteiner, Définir une stratégie de sécurité et de défense pour la Suisse. Raison pour laquelle il faut que le prochain rapport sur la politique de sécurité approfondisse l'interaction des différents instruments de la politique de sécurité prise dans le sens d'une stratégie supérieure et montre les champs d'action concernés par la modification de l'image des conflits.

6.1 Concept d'opération de résistance

À travers le concept d'opération de résistance (*resistance operating concept*), le postulat reprend un thème aujourd'hui d'actualité dans divers États. Le but de ce genre de concepts est de développer un cadre non seulement organisationnel, sous la direction des forces armées, mais aussi juridique afin d'organiser la résistance civile en cas d'occupation du pays par des forces armées étrangères et d'intégrer cette résistance dans les opérations militaires – pour autant que l'armée soit encore opérationnelle. Avant même tout déclenchement d'une guerre, ce concept doit déployer un effet dissuasif : il faut montrer clairement à l'agresseur potentiel que, même s'il parvenait à occuper militairement le pays, il payerait un lourd tribut à la résistance qu'il va rencontrer. Un tel concept sert aussi à renforcer la volonté de la population à se battre et à résister.

Il faut le distinguer des concepts de protection de la population – se présentant souvent sous la forme de publications largement diffusées – visant à préparer celle-ci à affronter des crises, des situations d'urgence et des guerres. Elles donnent des informations sur des mesures préventives (p. ex. la constitution de réserves) et des mesures de protection à prendre, sans toutefois instrumentaliser la population en vue d'une opération de résistance.

Actuellement, en Europe, les concepts de résistance sont surtout développés par des États proches géographiquement de la Russie, donc exposés sur le plan de la politique de sécurité, notamment la Suède, la Finlande, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie. Pour la plupart d'entre eux, il s'agit de pays qui ont connu l'occupation russe et qui, pour certains, sont encore considérés par la Russie comme faisant partie de sa sphère d'influence.

En Suisse, un concept de défense globale avait été développé pendant la guerre froide ; il prévoyait des formes similaires de résistance. Depuis, les conflits, la société et l'économie ont considérablement changé et se sont nettement complexifiés. Ce concept prévoyait une large militarisation de la vie publique, prenant son fondement dans les expériences tirées de la Seconde Guerre mondiale, lorsque l'armée avait acquis des compétences qui dépassaient largement le cadre militaire. Un concept qui intervient de cette façon dans presque tous les domaines de l'économie et de la vie ne semble désormais ni réaliste ni prometteur.

La Suisse, sur le plan de la politique de sécurité, n'est pas dans la même situation que les pays susmentionnés. Certes, la situation sécuritaire s'est détériorée dans toute l'Europe suite à l'agression russe contre l'Ukraine. Toutefois, la probabilité d'une menace militaire conventionnelle contre la Suisse ou son occupation reste, en principe, faible et ne peut justifier la planification d'une organisation de résistance en dehors de l'armée.

6.2 Résilience

L'importance de la protection de la population, de la sécurité de l'approvisionnement et, surtout, de la résilience de l'économie et de la société, que ce soit en temps de crise voire de guerre,

Capacité de défense et coopération

est incontestable. Le Conseil fédéral, dans le rapport complémentaire au RAPOLSEC 2021, a notamment renseigné sur les champs d'action ci-après⁸.

- Le système coordonné de la protection de la population, dont fait partie la protection civile, doit, en plus de se concentrer sur les catastrophes et les situations d'urgence, s'orienter plus fortement sur un conflit armé et sur les missions qu'il s'agit de maîtriser dans un tel contexte. Parmi ces tâches, informer la population sur les mesures de protection, comme l'utilisation des abris, ou encore sur les systèmes d'alarme qui exploitent les possibilités techniques actuelles.
- La résilience, c'est-à-dire la capacité de résistance, d'adaptation et de régénération, doit être renforcée ; cela concerne notamment la protection des infrastructures critiques, la sécurité intérieure, la cybersécurité, la protection contre les catastrophes, l'aide humanitaire et la durabilité.
- La gestion des crises ne cesse de s'améliorer ; des enseignements importants tirés des crises des années passées sont pris en compte dans l'organisation de crise décidée le 29 mars 2023 par le Conseil fédéral. Il s'agit notamment de percevoir plus tôt les crises, d'engager si nécessaire au moment opportun les états-majors de crise prévus et de mieux impliquer les cantons et les tiers. Depuis, la nouvelle organisation fonctionne. Les exercices de crise de ces prochaines années permettront d'acquérir de nouvelles expériences qui seront prises en compte dans le processus de développement.

6.3 Influence et désinformation

Un moyen important utilisé dans la guerre hybride est le recours ciblé à la désinformation, c'est-à-dire la diffusion intentionnelle de contenus erronés. Son potentiel dommageable est accentué par les possibilités technologiques actuelles et la rapidité de la diffusion des informations.

Les activités d'influence dans la sphère de l'information visent à manipuler les perceptions, les pensées et les actions des individus, des groupes et des sociétés. Elles ont un impact important sur la politique de sécurité lorsqu'elles sont organisées par les États et dirigées contre le fonctionnement d'un État, de sa société et de l'ordre démocratique. Elles peuvent avoir des effets durables sur la société, la confiance dans les institutions, les règles internationales et les normes du droit international public.

Vu les luttes de pouvoir qui se mènent au niveau international, la Suisse doit partir du principe que le risque de voir sa société et ses autorités devenir la cible d'activités d'influence augmente. En tant qu'État situé au cœur de l'Europe partageant les valeurs occidentales et l'espace de l'information, ainsi qu'en raison de sa forte interconnexion internationale sur les plans économique et politique, elle est déjà une cible indirecte d'activités dirigées contre les États occidentaux. En quelques occasions, la Suisse a aussi été la cible directe de telles activités dans l'espace informationnel. La Genève internationale fait aussi de la Suisse une cible de choix.

La résilience face aux activités d'influence et à la désinformation concerne toute la société. Actuellement, les départements, les offices et la Chancellerie fédérale traitent divers aspects en lien avec d'éventuelles activités de ce type. Les capacités dont l'armée a besoin dans l'espace de l'information en cas de conflit sont décrites au pt 3.2.6.

L'OTAN, l'UE et certains pays européens (tels la France, la Grande-Bretagne et la Suède) étant régulièrement la cible de telles activités, ils ont instauré, au cours de ces dix dernières années, plusieurs cellules, centres de compétences et groupes de travail afin de renforcer la capacité

⁸ Cf. FF 2022 2357, p. 30 à 32.

Capacité de défense et coopération

de résistance et de protéger la sphère publique des démocraties libérales face aux activités d'influence.

La petite taille du paysage médiatique suisse et le bon niveau d'instruction qui favorisent la compétence des médias et de la politique, et le fait que certaines élections en Suisse sont moins décisives que dans la plupart des autres pays démocratiques, sont des éléments qui contribuent à la capacité de résistance de la population suisse aux activités d'influence. La Suisse reste néanmoins aussi confrontée au défi consistant à reconnaître les influences systématiques dans l'espace informationnel, à identifier leurs intentions et leurs auteurs, voire à y réagir le cas échéant.

Le rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 22.3006⁹, qui présentera l'impact des activités d'influence sur la Suisse dans la sphère de l'information ainsi que les mesures existantes et les activités qui en découlent, donne une analyse approfondie de cette thématique.

Partie II : postulat Dittli 23.3131

7 Coopération internationale et neutralité

L'attaque de l'Ukraine par la Russie, en violation du droit international public, est une atteinte aux valeurs fondamentales comme la liberté, la démocratie et l'État de droit. Elle a des répercussions durables sur la sécurité en Europe et au-delà. Face à ce constat, le Conseil fédéral entend axer davantage sa politique de défense et de sécurité sur la coopération internationale. Telle est l'une des conclusions du rapport complémentaire au RAPOLSEC 2021 que le Conseil fédéral a approuvé lors de sa séance du 7 septembre 2022. Ce rapport montre comment la coopération en matière de politique de sécurité et de défense peut être développée en Europe, plus concrètement avec l'OTAN et l'UE, afin de renforcer la capacité de défense de la Suisse, dans le respect de sa neutralité. Des possibilités de coopération existent tant au niveau bilatéral, avec des nations partenaires, que multilatéral, avec diverses organisations. Outre l'OTAN, l'UE, en tant que l'un des acteurs centraux de la politique de sécurité européenne, est un partenaire important de la Suisse sur le plan de la politique de sécurité et de défense. Il faut dès lors développer encore la coopération avec l'UE, notamment dans la recherche et l'innovation, l'instruction et l'entraînement, la promotion militaire de la paix, le cyberspace et la lutte contre la désinformation, des domaines qui présentent un fort potentiel. Mais, en réponse au postulat, les éléments ci-après se limitent en principe à l'OTAN. Il n'est donc pas possible de tenir compte comme il le faudrait de l'importance de la coopération avec l'UE dans le présent rapport.

La Suisse participe au Partenariat pour la Paix (PPP) depuis 1996. Le PPP est un programme de coopération entre l'OTAN et ses partenaires euro-atlantiques. Il permet à ces derniers de développer une relation individuelle avec l'OTAN, en fixant leurs propres priorités en matière de coopération. Les besoins et intérêts réciproques sont coordonnés dans le cadre de processus établis. La Suisse considère le PPP comme un instrument permettant de collaborer ponctuellement avec les pays composant son environnement géographique et en fonction de ses intérêts au regard de la politique de sécurité, et ainsi de contribuer aussi à la stabilité et à la sécurité de cet environnement. La Suisse se montre un partenaire fiable de l'OTAN, par exemple du fait de sa contribution substantielle à la KFOR.

La neutralité n'est nullement incompatible avec la coopération internationale ; elle lui fixe toutefois des limites claires : aucune obligation d'assistance ne peut être convenue ; le territoire suisse ne peut pas être mis à la disposition de belligérants ; ces derniers ne peuvent pas

⁹ Postulat de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national du 18 janvier 2022 (22.3006), État des lieux relatifs à la menace que constituent pour la Suisse les campagnes de désinformation.

Capacité de défense et coopération

être appuyés militairement ; aucune contrainte ni obligations internationales de droit public ne peuvent être convenues qui rendraient impossible le respect des devoirs de la Suisse en tant que pays neutre en cas de guerre sans qu'elle soit elle-même attaquée¹⁰.

En sa qualité d'État neutre, la Suisse entend se défendre par ses propres moyens. Mais dans certaines situations et selon l'adversaire, une telle approche ne pourra pas être couronnée de succès. Il est dès lors dans l'intérêt de la Suisse de se donner la possibilité, dans un tel cas, d'assurer sa défense en commun avec d'autres États ; en cas d'attaque, les devoirs de neutralité ne s'appliquent plus. La perspective d'une telle coopération face à une situation d'urgence ne saurait, en soi, remplacer le renforcement pressant et impératif de notre propre capacité de défense, mais elle constituerait dans ce contexte un complément indispensable.

La coopération avec des partenaires, en temps de paix déjà, est donc indispensable. L'armée n'a pas attendu aujourd'hui pour appliquer ce principe avec des forces armées étrangères, notamment celles de nos voisins, et des organisations internationales, principalement l'OTAN et l'UE. L'instruction, le développement des forces armées et l'armement sont au cœur de cette coopération, que l'on retrouve aussi dans le cadre des engagements de promotion militaire de la paix et de l'aide en cas de catastrophe. Ces dernières années, le domaine cyber s'est inscrit dans cette coopération. De surcroît, le cadre reste ce qu'il est, même en cas de coopération renforcée : celle-ci continue selon le format du PPP.

L'intensification de la coopération soutient le développement des capacités militaires et permet de les adapter à l'évolution technologique, de s'informer des enseignements continus livrés par la guerre en Ukraine et de s'investir dans la communauté des valeurs, à laquelle la Suisse appartient. Viser une autonomie totale irait à l'encontre de ses intérêts, serait peu crédible et ne serait pas faisable sur le plan technologique vu les prévisions actuelles portant sur le cadre financier.

8 Coopération actuelle et potentiel de développement dans le domaine de la défense

La coopération fait tout particulièrement sens là où elle contribue à combler des lacunes dans les capacités. Si l'on considère la vaste étendue des possibilités de coopération, l'OTAN ressort du lot. Les activités qu'elle propose s'étendent à presque tous les domaines, notamment l'instruction et l'entraînement, la coopération militaire dans le développement de normes, les engagements et les exercices, la gestion des crises, et même la coopération dans les questions scientifiques, d'innovations et environnementales.

Il est indéniable que la coopération avec l'OTAN profite à l'Armée suisse pour améliorer directement ou indirectement sa propre capacité de défense. La coopération a pour but une organisation la plus indépendante possible de la défense sans devoir prendre d'engagements incompatibles avec le droit de la neutralité. Parallèlement, la capacité à coopérer – l'interopérabilité – étend la liberté de manœuvre. Car si la Suisse était directement attaquée, rendant dès lors ses devoirs de neutralité inapplicables, elle aurait, outre l'option d'une défense autonome, celle de la coopération avec d'autres États ou organisations.

8.1 Interopérabilité

L'interopérabilité est une condition essentielle à la capacité de défense. Elle est la capacité d'agir en commun, à travers des normes, des doctrines, des procédures et des équipements harmonisés. Elle a, au sein de l'OTAN, une importance décisive, car l'Alliance se compose

¹⁰ Cf. « Clarté et orientation de la politique de neutralité », rapport du Conseil fédéral du 11 avril 2022 en réponse au postulat 22.3385, CPE-CE.

Capacité de défense et coopération

de plusieurs pays dont les forces armées sont organisées et équipées différemment les unes des autres. L'interopérabilité permet à l'Armée suisse d'échanger des connaissances et de les mettre à profit.

Les instruments de l'OTAN ne sont que partiellement compatibles avec ceux de l'Armée suisse, vu les particularités de celle-ci, en particulier sa structure de milice. L'interopérabilité vise à garantir que l'armée utilise la même terminologie et applique les mêmes normes que l'OTAN, et que nos pays voisins plus particulièrement. L'OTAN fixe les normes militaires dans l'espace euro-atlantique et donc, aussi dans notre environnement immédiat.

La Suisse, à travers ses représentants, est active depuis des années dans de nombreux organes et groupes de travail de l'OTAN. Cette coopération permet à l'Armée suisse, de même qu'à armasuisse, de tirer profit d'échange d'informations et d'expériences, de possibilités de comparaison et d'un accès à un savoir-faire et de participer, le cas échéant, à la définition de normes. Les connaissances acquises influent sur le développement des capacités de l'armée, ce qui amène aussi à un renforcement de la standardisation et de l'interopérabilité avec les armées partenaires. Dans le sens d'un renforcement de la coopération, les participations à des organes et groupes de travail seront examinées, voire complétées, comme cela s'est d'ailleurs produit régulièrement ces dernières années.

Afin d'améliorer l'interopérabilité dans le domaine de la défense, il faut mettre en œuvre une participation graduelle à l'*operational capability concept* (OCC). Ce programme permet de vérifier l'interopérabilité et les capacités militaires des formations dans le cadre d'un processus de certification. Pour pouvoir coopérer sur le plan de la tactique ou des techniques de combat, l'OCC devrait au moins être appliqué aux formations participant à des exercices. Le cas échéant, l'OTAN pourrait vérifier et certifier l'interopérabilité et les capacités militaires de certaines formations de l'Armée suisse. Dans une première phase, il s'agirait de faire participer des formations professionnelles, comme la Police militaire ou les Forces aériennes, dans le but d'acquérir de premières expériences avec cet instrument, pour ensuite évaluer s'il est opportun ou non de l'étendre à toute l'armée afin d'obtenir aussi un outil de référence qui soit applicable à la propre instruction.

L'armée a déterminé le niveau d'ambition pour l'interopérabilité dans divers domaines de capacités et l'a comparé au niveau actuel. Il en est clairement ressorti que la coopération devait être renforcée dans plusieurs domaines pour obtenir une interopérabilité prometteuse en cas de besoin. La concrétisation de ce niveau d'ambition commencera dès 2024 et s'effectuera par étapes à travers les instruments établis du PPP.

ITPP – Instrument pour le développement de l'interopérabilité

Aucun nouveau cadre institutionnel n'est nécessaire pour étendre la coopération ; les instruments actuels suffisent et pourront être utilisés plus intensivement à l'avenir. Avec l'*individually tailored partnership programme* (ITPP), document juridiquement non contraignant, des objectifs stratégiques de coopération sont fixés entre la Suisse et l'OTAN et des objectifs concrets et mesurables sont définis. L'OTAN et la Suisse ont ainsi établi un ITPP pour une période initiale de deux ans. Les objectifs stratégiques sont relativement larges et concernent :

- le renforcement du dialogue et de l'aspect pratique de la coopération (objectif 1) ;
- le développement de l'interopérabilité (objectif 2) ;
- la coopération dans les défis sécuritaires actuels ou futurs d'intérêt commun (objectif 3).

L'ITPP les subdivise en 29 objectifs de partenariat qui reflètent des intérêts communs de coopération. Une majorité de ces objectifs sont traités par le DDPS. Ils sont en harmonie avec la politique de sécurité de la Suisse et le processus de développement de l'armée. L'ITPP permet de développer des coopérations sur mesure et répondant aux besoins respectifs des parties, en particulier dans le développement des capacités militaires, et permet aussi de renforcer l'interopérabilité et d'assurer la disposition réciproque à coopérer dans certains domaines.

8.1.1 Standardisation

Il est essentiel, pour le développement de l'interopérabilité, que l'armée participe à l'élaboration et au développement de normes communes. Dans le domaine militaire, l'OTAN est un partenaire incontournable dans la définition de telles normes. La Suisse envoie donc des experts du DDPS dans divers groupes de travail de l'OTAN chargés de l'élaboration de ces normes communes. Par ailleurs, les acquisitions servent souvent de base aux coopérations et amènent des synergies à une échelle multilatérale, en particulier dans le cadre des groupes d'utilisateurs concernés.

En général, l'armée s'appuie déjà largement sur les normes de l'OTAN, entre autres pour la planification des capacités et les acquisitions d'armement. Car, pour garantir le fonctionnement des systèmes, une coopération étroite est nécessaire non seulement avec l'industrie nationale, mais aussi avec l'industrie internationale et les forces armées étrangères. Néanmoins, la liberté de manœuvre dans ce domaine doit être conservée : les systèmes doivent pouvoir être utilisés à la fois de manière autonome et conjointement avec des partenaires. La guerre menée par la Russie contre l'Ukraine souligne en outre l'importance des normes et procédures harmonisées avec celles de l'OTAN : il en allait du soutien de l'Alliance à l'Ukraine.

8.1.2 Envoi de personnel

Un autre instrument de la coopération militaire et du partage de connaissances et d'expérience est l'envoi par le DDPS de représentants temporaires dans les quartiers généraux ou institutions de l'OTAN. Ce faisant, l'Armée suisse tire des enseignements des expériences de l'OTAN, utilise le savoir acquis dans le développement de ses capacités et contribue directement à ce type de partenariat. Cela se concrétise actuellement par la présence d'un officier et d'un officier de liaison au quartier général stratégique du *Allied Command Operation* à Mons (Belgique), d'un officier de liaison au *Allied Command Transformation* à Norfolk (États-Unis) et de deux sous-officiers supérieurs à l'école de l'OTAN à Oberammergau (Allemagne). Une place au secrétariat du *Federated Mission Networking* au *Allied Command Operation* pourra à nouveau être occupée dès 2024. La réoccupation d'une position au Collège de défense de l'OTAN à Rome (Italie) est à l'étude. D'autres envois sont en cours d'examen pour renforcer la coopération, notamment dans le domaine spécialisé des affaires sanitaires. Actuellement, deux représentants du DDPS assurent déjà cette coopération au *Centre d'excellence de cyberdéfense coopérative de l'OTAN* à Tallinn. D'autres participations aux centres d'excellence accrédités par l'OTAN font également l'objet d'un examen ; la participation au *Centre d'excellence du génie militaire* à Ingolstadt (Allemagne) est déjà planifiée. Pour tirer encore mieux profit de ces détachements, il faudrait cependant créer un cadre institutionnel permettant de les simplifier et de les assouplir, en particulier en ce qui concerne les centres d'excellence de l'OTAN ou les fonctions supplémentaires au sein des structures de commandement de l'OTAN. Cela demande d'adapter les bases légales réglant l'envoi de personnel du Groupement Défense dans ces structures multilatérales.

8.1.3 Recherche et innovation

L'évolution technologique est le moteur essentiel de la structuration des forces armées modernes et le facteur clé pour assurer une conduite efficace des opérations. En ce sens, la recherche dans le développement des capacités est indispensable et contribue aussi à réduire les risques liés à la planification et aux acquisitions. Dans le cadre de la coopération internationale en matière de recherche, la Suisse tire profit d'un réseau d'experts et peut utiliser des infrastructures qu'elle n'a pas. Dans le domaine de l'innovation, il s'agit entre autres de voir comment des solutions novatrices peuvent avoir leur utilité dans l'armée. Dans ce cadre aussi, l'OTAN permet un échange entre experts sur des canaux et processus éprouvés.

8.2 Instruction et exercices

8.2.1 Instruction

Dans le domaine de l'instruction, la coopération internationale joue un rôle central pour l'armée. Jusqu'à présent, les cours et les modules d'instruction proposés dans le cadre du PPP sont principalement utilisés afin de perfectionner le personnel professionnel et d'instruire des spécialistes, tant militaires que civils. Chaque année, la Suisse participe à quelque 200 activités du PPP, dont la plupart sont des cours individuels.

Chaque année aussi, elle propose une trentaine de cours dans le cadre du PPP. Ces cours sont ouverts aux alliés de l'OTAN et aux États partenaires du PPP. L'armée propose ainsi des cours dans le domaine de l'instruction alpine, de la formation au commandement pour sous-officiers supérieurs, du droit international des conflits armés, de la coopération civile-militaire, du déminage humanitaire et de l'entraînement à la communication. L'offre concernant la formation au commandement pour sous-officiers supérieurs sera augmentée d'un tiers jusqu'en 2025.

8.2.2 Exercices

Les processus de conduite et de travail d'état-major, la doctrine et les procédures d'engagement de l'Armée suisse sont aujourd'hui largement compatibles avec ceux des pays de l'OTAN. Les exercices donnent notamment à la Suisse la possibilité de comparer ses compétences et ses capacités dans ces domaines et de les examiner au niveau de ses exigences en matière d'interopérabilité ; c'est pourquoi, chaque année, de petits contingents (non armés) prennent part à cinq ou dix exercices militaires. Chaque participation suppose que l'armée en tire un avantage concret.

Pour l'armée, il est extrêmement important de participer à des exercices internationaux et de pouvoir partager l'utilisation des places de tir et des installations d'exercices à l'étranger ; elle peut ainsi tirer profit des expériences d'autres forces armées, de l'intégration dans les processus de conduite et de planification, ainsi que des types d'infrastructures et de possibilités de s'exercer dont elle ne dispose pas en Suisse.

Le processus de participation à des exercices doit être développé dès lors que la participation à des exercices de l'OTAN dans toute la gamme des capacités est envisagée pour l'avenir : tout d'abord avec des formations professionnelles, puis avec des formations de milice. Une participation à des exercices de défense commune nécessiterait toutefois une autorisation de l'OTAN au cas par cas, ce qui n'est, en aucune façon, garanti. Quoiqu'il en soit, il s'agit de tout faire pour intensifier les exercices afin de créer des conditions générales favorables à une coopération en situation d'urgence. Reste que, pour que des formations de milice puissent prendre part à des exercices de défense commune de l'OTAN, il faut une adaptation des bases légales, car les militaires suisses ne peuvent actuellement pas être contraints d'effectuer des cours de répétition à l'étranger (cf. ch. 12.3). En revanche, si des troupes étrangères étaient invitées en Suisse pour des exercices, des troupes de milice pourraient s'exercer avec elles. Il s'agit aussi de tenir compte du fait que les périodes de service de l'Armée suisse sont planifiées sur plusieurs années, alors que l'OTAN les organise dans des délais sensiblement plus courts, ce qui complique la synchronisation entre le rythme des exercices internationaux et celui des exercices suisses. L'objectif est de pouvoir, sur le plan politique, décider d'une coopération avec les forces armées de l'OTAN si la situation l'exigeait.

8.3 Engagements

8.3.1 Promotion de la paix

Le but de l'interopérabilité et de la participation à des exercices est de garantir la capacité des forces armées à coopérer lors d'engagements de toute nature. Dans les Balkans occidentaux, deux contingents suisses sont présents : l'un en Bosnie et Herzégovine (mission de l'UE), l'autre au Kosovo où l'OTAN, à travers la KFOR, assume un mandat de l'ONU. Ces deux missions sont importantes pour la stabilité des Balkans, ce qui est dans l'intérêt de la Suisse. Outre son impact sur la politique de sécurité, cet engagement est intéressant du point de vue de l'acquisition d'expérience ; cela permet de tester le matériel sur une longue période dans les conditions d'un engagement, ce qui a permis, par exemple, d'adapter notre doctrine. Cela a également donné l'occasion à l'OTAN et à la communauté internationale d'apprécier et de reconnaître la valeur de la contribution de la Suisse. Cela ouvre la porte à diverses autres coopérations et donne confiance à l'OTAN dans les capacités de l'Armée suisse et dans la disponibilité de la Suisse à contribuer à la sécurité de l'Europe. Les objectifs 4 et 13 de la stratégie de politique extérieure 2024 à 2027 prévoient en conséquence un développement de la promotion militaire de la paix avec des contributions de qualité. Le cadre juridique actuel ne permet pas de participer aux initiatives de l'OTAN dans des domaines comme l'établissement de capacités dans le domaine de la défense (*defence capacity building*). Un assouplissement de la législation actuelle pourrait contribuer au renforcement de la perception de la Suisse dans sa position de partenaire.

8.3.2 Projets et programmes liés aux engagements

La Suisse participe au *système de recueil et d'exploitation des informations du champ de bataille (battlefield information collection and exploitation system – BICES)*. Il s'agit d'une plateforme connectant des systèmes d'information afin de créer un réseau de communication commun aux forces armées permettant un échange sécurisé d'informations entre des services d'état-major.

Le suivi de la situation est une tâche centrale à l'échelon opératif. Outre de nombreux instruments nationaux et internationaux, l'OTAN propose aux pays du PPP, et donc aussi à la Suisse, le programme *air situation data exchange (ASDE)* pour l'échange d'informations dans le service de police aérienne, lequel permet de partager des données sur la situation aérienne. À la conclusion de l'accord de participation, une clause de suspension avait été convenue qui permet à la Suisse de se retirer en tout temps du programme si les pays partenaires venaient à être impliqués dans un conflit armé international. Il incombe toutefois à la Suisse de juger, au cas par cas, s'il est opportun d'appliquer cette clause ou non. Cela s'appliquerait aussi à d'autres coopérations comparables.

La Suisse participe activement au projet *federated mission networking (FMN)*. Le but du FMN est d'intégrer les systèmes de conduite et de communication des forces armées dans un seul et même système de conduite multinational afin de créer une capacité de conduite intégrale sur le plan technique. Le FMN sert de pierre angulaire à toute coopération avec l'OTAN, d'où la nécessité d'une participation suisse. Pour obtenir l'accès à toutes les données de ce projet, la Suisse ambitionne de pouvoir participer avec des systèmes compatibles qui lui sont propres. Cette coopération lui permettrait, si nécessaire, d'intégrer ses propres systèmes dans les systèmes de conduite et de communication de l'OTAN dès le début d'une opération ou d'un exercice commun, que ce soit dans le cadre de la défense ou de la promotion militaire de la paix. L'OTAN parle de *day zero connectivity* ; une capacité dont la Suisse doit disposer en cas de nécessité.

Le *framework nations concept (FNC)*, lancé par l'Allemagne, offre une plateforme sur laquelle des pays peuvent se réunir pour adapter et coordonner le développement de capacités. La possibilité de choisir le degré de participation permet à la Suisse d'y prendre part.

Capacité de défense et coopération

Le domaine de la DSA montre comment s'effectue le développement des capacités avec la coopération internationale. La participation à l'initiative *european sky shield* (une déclaration d'intention a été signée lors de la rencontre des ministres de la défense Allemagne-Autriche-Suisse du 6 juillet 2023) offre plusieurs possibilités de coopération : dans l'harmonisation et la coordination de l'acquisition de systèmes DSA, dans l'échange de données, dans l'instruction et la logistique, ainsi que, en cas de nécessité, dans l'intégration dans un système coordonné et dans un engagement commun. La participation s'intègre parfaitement dans celles en cours dans les groupes de travail de l'OTAN.

8.4 Perspectives

Le cadre qu'offre le PPP pour la coopération est suffisant. Il n'est pas nécessaire pour la Suisse d'institutionnaliser plus encore sa coopération avec l'OTAN. Par contre, il est souhaitable que cette coopération ne soit pas seulement axée autour des domaines traditionnels de la coopération (entre autres la promotion militaire de la paix), mais mette l'accent sur des aspects qui permettent de compléter ou d'améliorer la capacité de défense là où cela s'impose. Une telle évolution s'appuie sur les mêmes domaines que par le passé (interopérabilité, instruction et exercices, engagements). Les instruments déjà accessibles des partenariats de l'OTAN permettent d'intensifier cette coopération. Il appartient à la Suisse d'intensifier sa participation en fonction de ses besoins. Elle doit toutefois préparer les moyens nécessaires à cet effet. C'est de cette façon uniquement qu'il sera possible de développer la participation aux exercices et de créer les conditions de base d'une coopération globale avec l'OTAN. Dans cette optique, l'ITPP constitue le cadre dans lequel la Suisse peut fixer des objectifs concrets pour des coopérations. Ces objectifs pourraient être plus ambitieux à l'avenir et inclure en particulier les capacités nécessaires à la défense.

9 Attentes de l'OTAN envers la Suisse

Lors de la rencontre au sommet qui s'est tenue en juin 2022 à Madrid, l'OTAN a approuvé un concept stratégique dans lequel la sécurité coopérative est toujours considérée comme l'un des trois piliers de l'organisation. Le concept repose sur l'idée qu'un réseau global de relations partenariales contribue à garantir la sécurité euro-atlantique. Le 11 juillet 2023, lors de la rencontre au sommet de Vilnius, les trois missions fondamentales de l'OTAN (dissuasion et défense, prévention et gestion des crises, sécurité coopérative) ont été confirmées, tout en précisant que la raison d'être de l'OTAN et sa responsabilité majeure résident dans la garantie de la défense collective. L'OTAN indique à ce propos que les partenariats sont et restent essentiels au fonctionnement de l'organisation. Pour elle, l'attention doit être portée sur la dissuasion et la défense. Un partenaire crédible investit par conséquent dans sa capacité de défense, que ce soit à titre individuel ou dans le cadre d'une coopération.

Ainsi, l'OTAN a aussi un intérêt à la sécurité en dehors du territoire qu'elle couvre. C'est pourquoi elle s'appuie tout particulièrement sur la coopération et les partenariats et a établi un réseau de partenariats avec des États non membres. Ces partenariats sont constitués de telle sorte qu'ils bénéficient à toutes les parties prenantes dans le sens où chaque partenaire décide individuellement du genre de partenariat qu'il veut avoir avec l'OTAN. D'où le fait que les attentes envers la Suisse ne sont pas concrètement formulées, dès lors que c'est à elle de définir son mode de coopération ainsi que tout ce qui concerne son rythme, sa portée, son intensité, ses priorités et ses objectifs individuels. L'OTAN attend implicitement d'elle qu'elle suive une politique de sécurité et de défense responsable en veillant à sa propre défense et en évitant de constituer un vide sécuritaire au centre du territoire de l'Alliance. Celle-ci attend aussi de la Suisse qu'elle réponde à son ambition de devenir le partenaire le plus capable d'Europe occidentale après l'adhésion de la Finlande et de la Suède.

Capacité de défense et coopération

L'OTAN salue en particulier le fait que l'Armée suisse est, au besoin, en mesure d'agir conjointement avec elle, par exemple dans le cadre d'opérations militaires de promotion de la paix. L'interopérabilité s'avère donc être un des enjeux prioritaires de l'OTAN. Elle est au cœur de la coopération au quotidien, même avec les partenaires.

L'OTAN conduit diverses opérations et missions, qu'il s'agisse de la promotion militaire de la paix, de la formation des forces de sécurité dans les Balkans occidentaux ou de la surveillance de l'activité maritime en Méditerranée ou au large de la Corne de l'Afrique. Pour l'OTAN, la contribution des partenaires à ces opérations et missions est importante. La participation de la Suisse à la KFOR est donc particulièrement appréciée par l'OTAN. Il s'agit d'une contribution essentielle, non seulement à la stabilité sur place, mais aussi comme socle pour l'ensemble de la coopération entre la Suisse et l'OTAN. De même, bien que ne relevant pas directement de l'OTAN, la contribution suisse à la mission EUFOR Althea de l'UE en Bosnie et Herzégovine est également reconnue. Des contributions additionnelles de la Suisse, par exemple dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité et de la bonne gouvernance au-delà de l'Europe, ou dans le domaine du programme de renforcement de la formation à la défense (*defence education enhancement programme*) sont appréciées. La Suisse soutient les programmes de l'OTAN dans ces domaines, tant sur le plan financier que par son expertise en matière de contenu. Il est attendu de la Suisse qu'elle continue de s'engager pour répondre aux défis communs ou proposer son expertise spécifique lorsqu'elle en dispose.

L'OTAN s'engage aussi avec les partenaires dans divers autres domaines. Il s'agit notamment de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, des défis de sécurité émergents, comme ceux en lien avec la cyberdéfense ou la sécurité énergétique, ainsi que les plans civils d'urgence. En conséquence, l'ITPP entre la Suisse et l'Alliance a été étendu et adapté à ces nouveaux domaines. L'expertise suisse dans ces domaines est reconnue et la coopération mutuellement profitable.

L'OTAN développe des relations fondées sur des valeurs communes. Cet aspect n'est pas négligeable pour la cohérence de l'organisation. Les partenaires s'efforcent de trouver des valeurs et des positions si possible uniformes et en adéquation avec leurs intérêts. Les consultations au niveau politique et militaro-stratégique peuvent aider à comprendre les développements en matière de sécurité, y compris les problèmes régionaux, et à dessiner des approches communes pour relever les défis de sécurité. Tous les jours, et à différents niveaux, des réunions ont lieu entre les pays de l'OTAN et les pays partenaires (individuellement ou en groupe) sur des sujets très divers. Cet aspect peut cependant s'avérer à double tranchant. Selon les dirigeants politiques des pays partenaires, la disponibilité de l'OTAN à développer des coopérations concrètes peut être remise en question par certains membres de l'Alliance ou par l'Organisation dans son ensemble. Par exemple, la réponse négative de la Suisse aux demandes de remise de matériel de guerre provenant de Suisse à l'Ukraine ainsi que les réflexions au sujet d'une éventuelle adhésion au Traité d'interdiction des armes nucléaires ont été critiquées par des États membres. Sans que cela ne se traduise pour l'heure par des conséquences concrètes, cela est susceptible d'impacter négativement la coopération entre la Suisse et l'OTAN.

Les attentes de l'OTAN envers la Suisse peuvent être résumées comme suit :

- la Suisse fait ses devoirs en matière de sécurité, en disposant d'une politique de sécurité et de défense crédible et d'instruments correspondants, en particulier l'armée ;
- la Suisse dispose d'une armée interopérable, à la hauteur d'un engagement large et réunissant des forces armées de l'OTAN ;
- la Suisse contribue à la stabilité en Europe, avec ses capacités de défense, mais aussi en participant aux efforts internationaux de promotion militaire de la paix ;
- la Suisse s'engage, selon ses propres forces et capacités, dans des domaines d'intérêt commun ;

Capacité de défense et coopération

- la Suisse préserve la confidentialité des informations de l'OTAN et assume entièrement ses engagements visant la protection des informations classifiées.

10 Possibilités et limites de la coopération

La Suisse dispose d'une armée moderne et bien équipée. Contrairement aux autres partenaires de l'OTAN qui voient surtout dans l'organisation un moyen d'améliorer leur propre sécurité, la Suisse contribue à la sécurité dans un sens large, notamment en participant à des engagements de promotion militaire de la paix. Les experts suisses jouissent ainsi d'une bonne réputation et leur contribution aux activités des groupes de travail de l'OTAN est particulièrement saluée. La Suisse dispose aussi de bonnes infrastructures d'instruction et de test, et leur mise à la disposition de l'OTAN et de ses pays membres est très appréciée de leur part. La Suisse propose aussi une offre d'instruction attractive hautement considérée. En outre, la renommée mondiale de la formation et de la recherche en Suisse fait de notre pays un partenaire avec lequel l'OTAN souhaite approfondir la coopération, par exemple dans le domaine des nouvelles technologies ou de la cyberdéfense.

La Suisse dispose d'un équipement, de processus d'engagement et de matériel similaires à ceux de nombreux États membres de l'OTAN, ce qui favorise les synergies au niveau de la maintenance et de l'entretien, de l'instruction et du développement commun de procédures d'engagement. En ce sens, l'acquisition de l'avion de combat F-35A et du système DSA de longue portée Patriot ouvre la porte à encore plus de possibilités de collaboration. Cela mis à part, les avions de combat suisses doivent être compatibles avec les normes appliquées par les forces aériennes des pays voisins, que ce soit pour le service de police aérienne, les survols à l'étranger ou la participation à des exercices internationaux. Les exigences envers les systèmes de navigation, de communication et d'identification et leur interopérabilité sont dès lors très élevées, et le seront plus encore à l'avenir. Dans ces domaines, la Suisse est tenue de coopérer en raison de sa situation géographique ; outre les Forces aériennes, d'autres espaces d'opération sont aussi de plus en plus concernés.

La coopération dans l'instruction et le perfectionnement revêt une importance décisive pour le développement de nos propres capacités de défense ; les résultats de cette coopération ont surtout profité jusqu'ici au personnel professionnel militaire. Les services d'instruction à l'étranger, pour souhaitables qu'ils soient, ne sont que difficilement compatibles avec le mode de fonctionnement d'une armée de milice. Limiter la participation à des exercices internationaux à certaines parties de l'armée composées d'une part élevée de personnel professionnel (en particulier la Police militaire, les Forces spéciales et les Forces aériennes) ne suffit plus. Il faut dorénavant créer des conditions générales favorables et des bases légales pour que les forces terrestres puissent également développer leurs capacités dans un cadre international, à savoir notamment permettre la participation à des exercices multilatéraux à l'étranger, et l'examen en Suisse, par l'OTAN, de l'interopérabilité et des capacités militaires des formations concernées. La coopération doit donc être rendue plus accessible aux éléments de milice. La coopération exige aussi des ressources : l'envoi d'officiers d'état-major, l'engagement dans des domaines d'intérêt commun et la participation à des activités de l'OTAN nécessitent du personnel, lequel ne peut être mobilisé exclusivement à partir des ressources existantes.

L'OTAN offre de vastes possibilités de coopération ; toutefois, certains avantages, comme l'accès privilégié à des informations, des normes et des discussions liées aux engagements, restent réservés aux États membres. La Suisse doit donc être perçue comme un partenaire particulièrement fiable contribuant internationalement à la sécurité si elle entend bénéficier d'une attitude positive de l'OTAN dans la perspective du développement de la coopération.

Ci-après le récapitulatif des facteurs qui favorisent ou limitent la coopération.

Capacité de défense et coopération

- La compatibilité technologique des acquisitions d'armement, le bon niveau d'instruction et l'infrastructure de l'Armée suisse favorisent la coopération.
- Le mode de fonctionnement de l'armée de milice et les ressources limitées représentent des défis pour le renforcement de la coopération.
- Les limites liées à la neutralité pourraient empêcher la participation à certains exercices.

11 Finances

La coopération a un prix. Les coûts annuels de la coopération actuelle se chiffrent en moyenne à quelque 4 millions de francs, dont 3,5 pour le DDPS et 0,5 pour le DFAE. Ces montants sont restés relativement constants ces dernières années. Cela est dû à la stabilité également constatée au niveau de la coopération : aucun accroissement notable des activités n'a été enregistré depuis plusieurs années, tant en ce qui concerne leur niveau et leur intensité que leurs thèmes et leurs objets. Un niveau d'ambition plus élevé, notamment en lien avec l'engagement de personnel, entraînera des coûts supplémentaires. Selon le niveau choisi, les coûts de la coopération pourraient fluctuer entre 15 et 100 millions par an. Un niveau légèrement plus élevé (envoi supplémentaire de quelques experts auprès des structures de commandement et des centres de compétences de l'OTAN) pourrait limiter les coûts à une quinzaine de millions de francs par an. Un niveau plus ambitieux exigerait aussi des moyens plus importants, de l'ordre de 50 à 100 millions par an. Il serait ainsi possible d'envisager la participation à des exercices à l'étranger, de procéder à l'envoi d'une petite vingtaine d'experts et d'assurer la position de la Suisse par des contributions financières à certaines initiatives de l'OTAN comme les trust funds.

Partie III : conséquences des postulats 23.3000 et 23.3131

12 Nécessité de légiférer

Afin de parvenir au renforcement souhaité de la capacité de défense et à l'intensification de la coopération internationale, il est nécessaire d'adapter les bases légales dans divers domaines ou d'en élaborer de nouvelles. Dans certains cas, les questions peuvent être réglées par des ordonnances, d'autres nécessitant des révisions de lois, notamment une révision de la loi sur l'armée (LAAM ; RS 510.10) ou une adaptation de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 18 mars 2016 sur l'organisation de l'armée (OOrgA ; RS 513.1).

12.1 Structure de l'armée (Po. 23.3000)

La nouvelle conduite du combat prévoit de mener la défense au sol à l'intérieur de zones principales. Pour ce faire, deux divisions lourdes doivent être subordonnées au commandement des Opérations, à la place des trois brigades mécanisées actuelles des Forces terrestres (cf. art. 2, let. b, ch. 2, OOrgA). Ensuite, l'ancrage régional des corps de troupe introduit par le DEVA doit être maintenu et mis en œuvre encore plus systématiquement par la création d'un commandement territorial. Les deux exigent une révision de l'OOrgA et d'autres adaptations par voie d'ordonnance.

12.2 Garantie de l'alimentation en cadres dans le service actif (Po. 23.3000)

Une autre nécessité de légiférer afin de renforcer la capacité de défense concerne le personnel militaire professionnel. La plupart des militaires de carrière engagé dans les écoles et les cours occupe en même temps une position de cadre au sein d'une formation militaire, comme

Capacité de défense et coopération

officier ou sous-officier de milice. De ce fait, la mise sur pied du gros de l'armée pour un engagement aurait des répercussions négatives sur l'instruction de base des recrues et des cadres. C'est pourquoi il faut compléter les bases légales ou élaborer les bases légales nécessaires de telle sorte qu'il soit possible de réengager l'ancien personnel professionnel dans les écoles de recrues ou de cadres en cas de service actif.

Pour que l'armée puisse être alimentée avec suffisamment de cadres pendant un long engagement en service actif, il faut élaborer les bases légales correspondantes permettant de promouvoir plus rapidement les militaires après des services d'instruction plus courts.

12.3 Services d'instruction à l'étranger (Po. 23.3000 / Po. 23.3131)

Le système de milice est l'un des piliers de l'Armée suisse, suivi par l'organisation et l'instruction. Jusqu'à présent, la coopération internationale se limite en principe à des formations composées en grande partie de personnel professionnel, comme les Forces aériennes ou les Forces spéciales. Mais pour renforcer intégralement la capacité de défense, il s'agira, à l'avenir, d'entraîner certaines formations de milice sur des places d'exercice des pays voisins ou de les faire participer à des exercices multilatéraux.

La LAAM, dans son art. 48a, prévoit explicitement la possibilité de suivre des instructions à l'étranger ou avec des troupes étrangères. En 2008 toutefois, dans le cadre des discussions et des décisions de l'Assemblée fédérale lors de la révision de la LAAM, la disposition alors proposée de pouvoir obliger les militaires à effectuer des cours de répétition à l'étranger a été rejetée. Selon les dispositions légales en vigueur, les militaires ne peuvent pas être obligés à accomplir des cours de répétition à l'étranger. Pour qu'ils le soient, une disposition explicite doit venir compléter l'art. 51 LAAM.

Par ailleurs, l'art. 51, al. 1 et 2, LAAM fixe à trois semaines par année les cours de répétition pour la troupe. Or la réalisation de tels cours à l'étranger est extrêmement exigeante et demande beaucoup de temps. Cela impose d'avoir la possibilité de différencier et de modulariser ces services d'instruction, à la fois dans leur rythme et leur durée, en fonction des objectifs d'instruction à atteindre. Dans cette optique, une limite supérieure pour la durée des cours de répétition à l'étranger pourrait, à l'avenir, être introduite dans la LAAM, garantissant ainsi la souplesse nécessaire.

La révision d'ici à 2026 de la LAAM et de l'OOrgA¹¹ vise aussi à mieux adapter le nombre et la durée des cours de répétition aux besoins des conscrits et de l'armée. Désormais, seule la durée maximale par année d'un cours de répétition pour la troupe doit être fixée par la loi (19 jours). L'ajout d'un art. 151a à la LAAM vise, en outre, à permettre de créer un nouveau système d'instruction et de service pour les militaires de milice. Une telle disposition crée les bases légales permettant de tester plusieurs solutions visant à individualiser et assouplir le modèle de service.

Les exercices à l'étranger des formations de milice se heurtent aussi à un autre obstacle. Le moment fixé pour un exercice bilatéral ou multilatéral à l'étranger est généralement défini dans un délai plus bref que pour ceux prévus en Suisse. La planification ordinaire des services fixe les cours de répétition deux ans à l'avance et les publie habituellement en juillet de l'année qui précède leur réalisation afin que les militaires puissent s'organiser et prévenir leur employeur. Pour les exercices bilatéraux ou multilatéraux, il faudrait donc adapter la disposition d'exécution concernée de l'ordonnance du 22 novembre 2017 sur les obligations militaires (OMi ; RS 512.21).

¹¹ Le 22 novembre 2023, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation pour les modifications de la LAAM et de l'OOrgA au 1^{er} janvier 2026.

12.4 Introduction d'un nouveau type d'engagement (Po. 23.3131)

L'engagement de militaires de milice ne doit pas seulement être considéré sous l'angle d'une participation à des exercices ; il doit aussi l'être en incluant la possibilité de les envoyer dans des structures internationales d'état-major ou pour des services d'instruction en faveur de tiers. Sur le plan civil, cela permet au pool d'experts de la promotion civile de la paix de la Suisse d'envoyer chaque année quelque 200 experts auprès d'organisations internationales pour promouvoir la paix et les droits de l'homme. Ces experts se rendent soit aux sièges principaux de ces organisations, soit dans les régions en crise pour épauler les missions de paix.

En s'appuyant sur la forme d'un tel pool d'experts militaires, il serait aussi possible d'envisager des engagements dans le cadre d'une coopération internationale traitant de sécurité. Ainsi, l'OTAN mène notamment l'initiative *defence capacity building* qui contribue à la stabilité en fournissant une aide ciblée aux pays qui en ont besoin. Dans le cadre de cette initiative, diverses sortes d'aide peuvent être fournies, comme des conseils pour réformer le secteur de la défense et de la sécurité et pour la mise en place d'institutions, d'instruction et d'entraînement, ou de conseil et d'appui dans des domaines spécialisés tels ceux de la logistique et de la cyberdéfense. C'est à travers ces initiatives que l'OTAN s'engage, entre autres, en Géorgie, en Irak, en Jordanie, en République de Moldova et en Tunisie. La participation de la Suisse à cette initiative serait très appréciée de l'OTAN et de ses alliés. Mais pour pouvoir y contribuer, il faudrait envisager un nouveau genre de service à l'étranger. Actuellement, la LAAM prévoit essentiellement le service de promotion de la paix (art. 66 ss) et le service d'appui à l'étranger (art. 69), lesquels toutefois ne correspondent pas à de tels engagements.

12.5 Transits militaires et mobilité (Po. 23.3131)

La coopération repose en grande partie sur le concept de réciprocité. Cela signifie que la Suisse doit aussi être en mesure d'appuyer ses partenaires. La mobilité militaire est l'un des critères. Au sein de l'OTAN, et surtout dans l'UE, des efforts sont faits pour améliorer la mobilité militaire, dans l'intention de simplifier le déplacement de troupes sur le plan administratif et logistique. Pour la Suisse, une première étape serait d'examiner la pratique de l'approbation des transits militaires. Actuellement, des bases légales couvrent le transit dans l'espace aérien (art. 4 de l'ordonnance du 23 mars 2005 sur la sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien, OSS ; RS 748.111.1) et le transit de matériel de guerre (loi du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre, LFMG ; RS 514.51 ; et ordonnance du 25 février 1998 sur le matériel de guerre, OMG ; RS 514.511). Il serait ainsi possible, en adaptant le ch. 5 de l'annexe de l'OSS traitant des survols et des atterrissages d'aéronefs militaires non armés à des fins d'entraînement, d'accorder désormais des autorisations annuelles au lieu des autorisations individuelles actuelles. N'est par contre pas traité par le droit le transit à travers la Suisse du personnel militaire étranger devant, par exemple, participer à des exercices à l'étranger. Il faut créer une base légale à cet effet, dans le respect des limites du droit de la neutralité.

13 Conclusions

Postulat 23.3000

Le DDPS a élaboré ces dernières années des bases pour l'organisation future de l'armée. La guerre menée par la Russie contre l'Ukraine et les enseignements que l'on a pu en tirer jusqu'à présent confirment sur le fond les grandes lignes définies dans les planifications actuelles. La mise en œuvre de ces dernières s'impose avec d'autant plus d'urgence que la guerre d'agression russe a gravement détérioré le contexte de sécurité en Europe.

Le développement des capacités militaires doit être centré sur la défense. Dans un contexte de conflits hybrides, la défense doit désormais être comprise dans un sens plus large qu'auparavant. Les formations doivent être capables de combattre, protéger et apporter

Capacité de défense et coopération

leur aide, simultanément ou en succession rapide, dans un même secteur. Pour garantir la liberté d'action des organes politiques, l'armée doit être aussi capable d'assurer sa mission de défense en coopération avec d'autres forces armées, après l'abandon des obligations légales liées à la neutralité en raison d'une attaque armée contre la Suisse.

Pour pouvoir venir à bout de ces nombreux défis, l'armée a besoin d'un profil de capacités aussi large qu'équilibré. Un agresseur commencera par cibler les vulnérabilités et par exploiter les lacunes en matière de capacités. Moins il y a de lacunes, moins l'adversaire a de possibilités d'action. En outre, un profil de capacités large et équilibré permet à l'armée de compléter plus efficacement les autres instruments de la politique de sécurité et de renforcer leur capacité à durer. Il accroît aussi la liberté d'action si les autorités politiques décidaient d'engager l'armée dans une coopération internationale avec d'autres forces armées.

Le but de renforcer substantiellement la capacité de défense doit être atteint à travers trois axes.

Le premier : accroître la capacité de défense par un développement adaptatif des capacités militaires. L'idée est de moderniser progressivement l'armée, une partie à la fois, plutôt que de remplacer des flottes entières comme par le passé. En renouvelant les systèmes par étapes bien définies, la capacité de défense pourra être renforcée plus rapidement. Une telle approche s'impose en particulier pour les forces terrestres : il est prévu d'équiper un tiers des corps de troupe d'un certain type en nouveaux systèmes lors d'une première étape avant d'en équiper successivement les deux autres tiers. Cela permet de développer plus rapidement de nouvelles capacités, d'acquérir aussi des expériences utiles pour les acquisitions suivantes et de profiter des possibilités offertes par le progrès technologique.

Le deuxième : augmenter les capacités de l'armée en tirant profit des possibilités qu'offrent les progrès technologiques. Les conséquences des innovations technologiques sont : des capacités considérablement améliorées pour surveiller en permanence de vastes secteurs, reconnaître précisément et presque en direct des buts mobiles de petite taille et les combattre sur une grande distance avec une exactitude sans précédent. Parallèlement, des marchandises disponibles dans le commerce à des prix avantageux (p. ex. des drones) et pouvant avoir des effets comparables à ceux de systèmes d'armes onéreux permettent de nouvelles formes d'engagement et de nouveaux domaines d'engagement. L'intelligence artificielle combinée à la robotique pourrait, en outre, devenir un atout-clé sur le champ de bataille.

Le troisième : intensifier la coopération militaire internationale pour que l'armée puisse profiter des expériences et des normes d'autres forces armées tout en contribuant, avec ses capacités, à la sécurité en Europe.

Au printemps 2024, une planification des capacités sur douze ans sera aussi soumise au Parlement à travers le message sur l'armée 2024 avec lequel il pourra guider l'orientation stratégique à long terme de l'armée. Ce message fournira à l'Assemblée fédérale une base appropriée pour ses décisions concernant le développement de l'armée.

Postulat 23.3131

La coopération avec l'OTAN est en principe bien établie, tant au niveau institutionnel qu'au niveau opératif. Elle est toutefois soumise à des changements constants. Il incombe à la Suisse d'y réagir avec ses propres moyens et possibilités. Le PPP, en tant que cadre actuel de la coopération avec l'OTAN, permet d'intensifier cette coopération dans le domaine de la défense également. La Suisse s'est, dans une large mesure, imposée elle-même les limites actuelles à sa participation ; il lui incombe donc de les supprimer, ou au moins de les adapter dans le cadre du droit de la neutralité. Il faut poursuivre le partenariat dans le domaine conventionnel de la sécurité coopérative, y compris l'interopérabilité, mais désormais avec une orientation plus soutenue sur des aspects importants pour les propres capacités de défense. Il est donc

Capacité de défense et coopération

indispensable de rendre disponibles des ressources supplémentaires pour intensifier la coopération multilatérale et d'élaborer les bases légales correspondantes.

En cas d'attaque directe, la Suisse est libre d'organiser sa défense en collaboration avec d'autres États ou avec une alliance militaire. L'armée doit donc être capable de coopérer avec d'autres forces armées. L'interopérabilité, en particulier dans certains domaines charnière comme les Forces aériennes, pourrait se révéler vitale dans le cas extrême d'une attaque militaire. La coopération vise dès lors à créer pour l'armée des conditions pour un engagement réussi sans que cela n'implique d'obligations, de dépendances ou de contraintes incompatibles avec la neutralité. Il s'agit donc de renforcer toute la gamme des capacités à travers la coopération avec les forces armées de l'OTAN et de ses États membres, et d'augmenter ainsi la marge de manœuvre, en particulier en cas d'attaque armée. En temps de paix, certaines coopérations peuvent exiger une clause de neutralité. En pareille situation, ce serait à la Suisse de statuer sur l'activation d'une telle clause.

Dans tous les cas, la Suisse profite d'une OTAN forte, car elle n'est pas en mesure de se prémunir seule contre toutes les menaces potentielles. Ainsi, la prolifération de missiles balistiques est une menace que la Suisse ne peut maîtriser à elle seule. L'OTAN offre une protection et une dissuasion nucléaire dont la Suisse aussi profite directement.

Celle-ci devrait poursuivre et développer la coopération sur la base du rapport complémentaire au RAPOLSEC 2021 et dans le cadre des instruments établis du partenariat afin d'améliorer sa capacité de défense et de contribuer à la sécurité de son environnement régional. Cette coopération est menée en priorité avec l'OTAN – laquelle joue un rôle central dans la sécurité européenne –, mais aussi avec les pays voisins et l'UE.

13.1 Suite de la procédure

Sur la base de ces conclusions, le Conseil fédéral examinera si et, le cas échéant, quelles mesures doivent être approfondies ou mises en œuvre.